جامعة الجزائر1 – بن يوسف بن خدة

كلية الحقوق بن عكنون

# دراسة لصنف الوكالات الوطنية (Agences Nationales)

# في القانون الإداري الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

الفرع : الدولة و المؤسسات العمومية

إعداد الطالب : الأستاذ المشرف :

بن عربية زبير الأستاذة غوتي سعاد

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ : أحميداتو محمد..........رئيسا

الأستاذة : غوتي سعاد............مقررا

الأستاذ : بورايو محمد ..........عضوا

السنة الجامعية:2012/2011

## مقـدمـة :

شهدت المنظومة الإدارية الجزائرية، خلال العشريات الأخيرة، العديد من التحولات بما فيها إنشاء عدد معتبر من الهيئات القانونية لاسيما تلك الحاملة لتسمية "وكالة"، ويعتبر المصدر الأساسي لهذه الوكالات الأنظمة المرجعية المعتمد عليها في الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، السويد و هولندا.

فمثل الحقبة التاريخية التي شهدت موجة إنشاء الدواوين (Offices) في إطار القانون الإقتصادي، تسارع إنشاء الوكالات خلال سنوات التسعينات في مختلف أنحاء العالم بما فيها في الجزائر و التي استمرت بها هذه الحركية خلال العشرية الأولى من القرن الحالي.

و قد تم إنشاء العديد من الوكالات في مختلف القطاعات، كالوكالة الوطنية للطرق السريعة (قطاع الأشغال العمومية)، الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي (قطاع الثقافة)، الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره (قطاع الشؤون الدينية)، الوكالة الفضائية الجزائرية (قطاع الاتصال)، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (قطاع الشغل)، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار(قطاع الاقتصاد)، الوكالة الوطنية للسدود و التحويلات (قطاع الموارد المالية)، وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده (قطاع الطاقة)، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر(قطاع الشغل)، الوكالة الوطنية للدم (قطاع الصحة)، الوكالة الوطنية للدراسات و متابعة إنجاز الاستثمارات في السكك الحديدية (قطاع النقل)...إلخ.

إن استعمال تسمية الوكالة ليس بالجديد في الجزائر حيث أطلقت، بإستثناء الإدارة المالية، منذ سنة 1967 على الوكالة الوطنية للنشر و الإشهار( ANEP) ولكنها عرفت نفسا جديدا مع مطلع التسعينات، أما في فرنسا فإستعملت لأول مرة في 1962 لما أنشئت وكالة الدفاع عن أملاك و مصالح العائدين (Agence de défense des biens et des intérêts des rapatriés).

إن مصطلح وكالة لا يعد مصطلحا جديدا في اللغة حيث يعرفها قاموس الأكاديمية الفرنسية في طبعته لسنة 1835 كالتالي: " إدارة موكلة لعون أو لعدة أعوان "، و قد ارتبط هذا اللفظ أصلا بالإدارة المالية حيث توفرت على الوكالة المحاسبية المركزية و الوكالة القضائية للخزينة التي أنشئت في الجزائر بموجب القانون 63-198 المؤرخ في 08 جوان 1963 المتضمن إنشاء الوكالة القضائية للخزينة.

و أصبح مصطلح الوكالة، في وقتنا الحالي،يغطي حقيقة مختلفة، فقد عرفه Olivier Duhamel و Yves Mény في مؤلفهما "القاموس الدستوري" كالتالي: " الوكالة عبارة عن هياكل إدارية تتمتع بضمانات الاستقلالية من خلال نظامها الأساسي الذي يميزها عن التنظيم الإداري الكلاسيكي " و أكدا على تأثرها بأصلها الأنجلوساكسوني، و يوضح المؤلفين كذلك أن تسمية وكالة قد منحت في فرنسا إلى بعض الهيئات دون أن يترتب عن ذلك أية نتيجة.

و قد دعمت شرعية (légitimité) الوكالات عن طريق الاعتماد في مختلف أنحاء العالم على أشكال جديدة للضبط العمومي و الشروع في إصلاح هياكل الدولة بناء على التيار الفكري للتسيير العمومي الجديد « New public management » الذي ظهر لأول مرة سنة 1988 في بريطانيا.

تشكل الوكالات في بعض الأنظمة الأجنبية خاصة منها الأنجلوساكسونية (الولايات المتحدة و بريطانيا خاصة) و أوربا الشمالية (السويد و هولندا) شكلا قانونيا و سياسيا واضح المعالم و تمثل هذه المؤسسات الإدارية أساسيات التحديث الإداري و تعتبر حلا للمشاكل المطروحة أمام الإدارة التقليدية و التي تحد من فعاليتها في تلك البلدان، أما في الجزائر فلا تتوفر الوكالة على أي تعريف سواء في النصوص التشريعية أو التنظيمية ولا في الإجتهاد القضائي أو الفقهي.

و يرجع ظهور الوكالات في الجزائر، التي لا يعتمد عليها صراحة في السياسات الحالية لتحديث الدولة، إلى التأثر بالحملة المتعلقة بإنشائها في فرنسا و المتأثرة بدورها بما هو معمول به في الدول الأنجلوساكسونية و أوروبا الشمالية.

و لا يعني الاعتماد على الوكالات إندماجها الحتمي في الفضاء الإداري الجزائري حيث أن الأصناف القانونية التقليدية تمثل عائقا هاما لتوقيف و مقاومة الإبداعات المؤسساتية، إلا أن سلطات الضبط برهنت على إمكانية إبتكار أشكال قانونية جديدة تتلاءم مع مهام الدولة و يعتمد عليها في المنظومة الإدارية الجزائرية بصفة كاملة.

إن غموض الوضع القانوني للوكالة يؤدي إلى طرح عدة تساؤلات حول هذه الكيانات القانونية، فيعتبرها البعض، كضرورة وظيفية لغرض الاستجابة للحاجيات الجديدة للنشاط الإداري بواسطة وسائل حديثة و فعالة.

أما البعض الآخر، فيرون في الوكالات محاولة في تفكيك (Démembrement) للدولة باعتناق تصور جد لبيرالي لدور الدولة و للإدارة و تجاوز القواعد المتعلقة بالمالية و المحاسبة و الوظيفة العمومية.

بالإضافة إلى ذلك تعتبر الوكالات بدائل للإدارات التقليدية Administrations intégrées التي تقوم أساسا بمهمة المرفق العام و لذا يتصورها البعض كوجه جديد للحكم العام (Gouvernance publique).

و قد كانت الوكالات موضوع العديد من الدراسات في البلدان التي اعتمدت عليها، لاسيما في فرنسا حيث أشارت اللجنة الحكومية " الدولة، الإدارة و المرافق العمومية في سنة 2000 " في تقريرها سنة 1993 إلى ظهور منطق وكالات، أساسا وظيفية تناسب السياسات العمومية ذات المضمون المحدد وفق قواعد وطنية و التي يقع على عاتق الدولة تطبيقها، أما في الجزائر فلم تتناول أية لجنة حكومية مسألة الوكالات.

بالرغم من الوضع الغامض للوكالة في القانون الإداري الجزائري، فإنها تقدم حسب أنصار التسيير العمومي الجديد بمجموعة من المزايا و التي تساهم في بلوة أهمية موضوع دراسة صنف الوكالات الوطنية (Agences Nationales) في القانون الإداري الجزائري، و تتمثل هذه المزايا فيما يلي:

- ❖ الفصل بين وظيفتي رسم السياسات العمومية و تنفيذها؛
- ❖ تجسيد أفكار التحديث، الفعالية و رد فعل الدولة؛
- ❖ تستجيب الوكالات لمتطلبات مرفق عام جديد حيث تجمع بين مرونة التنظيم الداخلي، مرونة التسيير، التقليل من ثقل العلاقات السلمية؛
- ❖ تحسين نوعية الخدمة العمومية؛
- ❖ يسهل إنشاء الوكالات مشاركة مجموعة بشرية معينة في السياسة القطاعية التي تعنيهم؛
- ❖ تتمثل الوكالات في هياكل عمومية ذات بعد معين عن الدولة و الذي يعتبر كضمان للحياد و للشرعية.

يتميز وضع الوكالة في الجزائر بالغموض، فلم يتم إنشائها في إطار برنامج إصلاحي واضح و إنما أنشئت في كل قطاع حسب الحاجة. كما يظهر أن طبيعتها و صلاحياتها غير محددة بوضوح بالإضافة إلى الفارق الموجود بين قيمتها السياسية و عدم التحديد المؤسساتي لها و الذي يؤدي إلى التساؤل حول أثرها على النشاط العمومي.

و عليه ستتمحور دراستنا حول الإشكالية الآتية:

**هل تمثل الوكالة مجرد تهيئة تقنية للدولة، تفكيك بسيط لها، وجه آخر للحكم العام أو ظهور لصنف قانوني جديد؟**

و تتفرع عن هذه الإشكالية المسائل الفرعية الآتية:

- ✓ ما هي مكانة النموذج الجزائري للوكالة بالمقارنة مع الدول التي اعتمدت عليها بوضوح ؟
- ✓ ما هو النموذج الأقرب للوكالات في الجزائر؟
- ✓ ما هي خصوصيات هذه الهيئات؟
- ✓ ما هي أسباب إنشائها في الجزائر و ما هي القطاعات التي شملتها؟
- ✓ هل هي ناتجة عن ثورة إدارية أو عن التأثر بالموضة؟

- بأي وظيفة كلفت الوكالات في الجزائر؟
- ما هي أشكال الوكالة؟
- هل تتميز بالمرونة اللازمة؟ و هل تقوم على أسس تسيير تتوافق و مبادئ الفعالية؟
- ما هي طبيعة العلاقة التي تربطها مع الإدارة التقليدية؟ و أمام أية جهة تقوم مسؤوليتها؟
- هل تمثل محاولة لتفكيك الدولة (Démembrement de l’Etat) أو غير ذلك؟

سوف نعالج هذه الإشكالية من خلال مقاربة أفقية (Approche transversale) لهذه الهيئات بالنظر إلى تعددها و اختلاف أنظمتها القانونية. و هي مقاربة تحليلية للطبيعة و للنظام القانوني للوكالة بالاستئناس بالتجارب الأجنبية خاصة منها الفرنسية، الأنجلوساكسونية و السويدية.

## الباب الأول: عدم تشكيل الطبيعة القانونية للوكالة لصنف قانوني جديد

سوف نحاول من خلال هذا الباب تحديد مكانة الوكالة في الجزائر من الأنظمة الأجنبية الأنجلوساكسونية و أوربا الشمالية التي تميزت باعتناق كبير لفكرة الوكالة في تنظيمها الإداري و التي عرفتها بوضوح. كما سوف نحاول مقارنة الوكالة بهيئات القانون العام التقليدية وتحديد ما إذا كانت تندرج ضمن إحداها أو تشكل فئة قانونية جديدة. و أخيرا سنتعرض لمظاهر نشاط الوكالة، بعد التطرق لأسباب إنشائها و تقييم مدى إنتشارها في المنظومة الإدارية الجزائرية، لمعرفة ما إذا كانت تقوم بنشاط إداري تقليدي أو بنشاط من نوع جديد مع محاولة تحديد الميول العام للوكالات في تأدية أحد النشاطات.

## الباب الثاني: النظام القانوني للوكالة في القانون الإداري الجزائري: إنعدام خصائص مميزة.

يهدف هذا الباب إلى دراسة الأنظمة الأساسية التي تتخذها الوكالة و قواعد التنظيم و السير في المجالين المالي و البشري بغية تحديد ما إذا كانت تتمتع بالمرونة و الاستقلالية اللازمة و تقييم مستوياتها. كما سنتعرض إلى صلاحيات الوكالات و نحاول التوصل إلى تصنيف وظيفي لها، نظرا لعدم جدواه من حيث الأنظمة الأساسية. و في النهاية سنتطرق إلى أنواع الرقابة الواقعة على الوكالة وطبيعة العلاقة التي تربطها مع الإدارة الوصية لتقييم مدى توفرها على عناصر التسيير العمومي الجديد بالاستئناس بالأمثلة الأجنبية.

## الباب الأول: عدم تشكيل الطبيعة القانونية للوكالة لصنف قانوني جديد

**مقدمة:**

لم تظهر الوكالات لأول مرة في الجزائر بل ظهرت في الدول الأنجلوساكسونية وأوروبا الشمالية أين تتمتع بتعريف وتأطير قانوني واضح و التي اقتبست منها الوكالات المعتمد عليها في بقية العالم.

و قد ظهرت الوكالات في أنظمة إدارية تتميز بوجود عدة فئات قانونية من المؤسسات الإدارية و بذلك فيمكن إما أن تشكل فئة جديدة لوحدها أو أن تندرج ضمن إحداها،و تقوم الوكالة بالتكفل بإحدى الوظائف التي كانت في السابق تؤدى من طرف الدولة.

### ***الفصل الأول: مكانة الوكالة في الجزائر من النماذج الأنجلوساكسونية و أوروبا الشمالية***

يتميز مفهوم الوكالة في الدول الأنجلوساكسونية و في دول أوروبا الشمالية بوضوح معالمه و يظهر أنه اقتبس منها، فمفهومها محدد بدقة على عكس الوكالة في الجزائر لذا سنتعرض إلى تعريف و خصائص الوكالات في هذه الأنظمة مع محاولة تحديد مكانة الوكالة الجزائرية منها.

#### **المبحث الأول: الوكالة في الجزائر و في الأنظمة الأنجلوساكونية**

تستمد الوكالات شهرتها من الأنظمة الأنجلوساكسونية حيث تعرف الولايات المتحدة الأمريكية بلجوئها الموسع للوكالات، أما النظام البريطاني فهو نقطة انطلاق تطبيق أفكار التسيير العمومي الجديد بواسطة الوكالات التنفيذية، و سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مفاهيم و خصائص الوكالات في النظامين و مقارنتها بقدر الإمكان مع الوكالة في الجزائر.

***المطلب الأول:*** الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية

اعتبرت صيغة الوكالة، لمدة طويلة، كميزة خاصة و مرتبطة بالنظام المؤسساتي الذي تنشط فيه الإدارة الأمريكية[1]. فعلى عكس الجزائر و بعض البلدان الأوروبية، يحظى مصطلح الوكالة في الولايات المتحدة الأمريكية بتعريف قانوني تضمنته الفقرة 551 من الباب الخامس لقانون الولايات المتحدة (United- States Code) المعنون بـ "الوكالات بصفة عامة" و التي تنص، طبقا لأحكام قانون 1946 المتعلق بالإجراءات الإدارية، على ما يلي:

---

[1] J. CHEVALLIER. Les agences : effet de mode ou révolution administrative ? In Etudes en l’honneur de George Dupuis, Paris : L.G.D.J, 1997, p.49

" يقصد بمصطلح وكالة، كل سلطة لدى حكومة الولايات المتحدة و هذا سواءا كانت خاضعة أو غيرخاضعة لسلطة أخرى ماعدا:

- الكونغرس؛
- محاكم الولايات المتحدة؛
- حكومات أقاليم و امتلاكات الولايات المتحدة؛
- حكومة دستركت كولومبيا."

و الملاحظ في هذه المادة هو غياب الإشارة إلى رئيس الجمهورية و لكن هذا لا يعني أنه يندرج ضمن فئة الوكالات حيث فصلت المحكمة العليا الفيدرالية في الأمر في قضية Franklin VS. Massachusetts سنة 1992[2].

و انطلاقا من هذا التعريف، يشمل مصطلح الوكالة كل الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية و كذا كل الهيئات الواقعة خارج السلطات الثلاثة، التشريعية، التنفيذية و القضائية.

لقد تميز النظام الإداري الأمريكي ببروز و انتشار عدد كبير من الهيئات تحت تسميات مختلفة، فمنها من يطلق عليها تسمية ديوان و الأخرى تسمية لجنة، مكتب، مجلس أو وكالة[3]، إلا أنه في حقيقة الأمر لا توجد علاقة بين تسمية الهيئة و شكلها القانوني و لهذا السبب تندرج كل من وزارة الخزينة، المكتب الفيدرالي للتحقيق، مصلحة مراقبة النقد و وكالة التطوير الدولي، ضمن فئة الوكالات[4].

يرى البعض[5]، في هذا الإطار، أنه يمكن تصنيف الوكالات، وفق نظامها القانوني و مهامها إلى صنفين رئيسين:

- الوكالات التنفيذية؛
- الوكالات المستقلة.

---

2- إثر عملية إحصاء السكان في الولايات المتحدة سنة 1992 بغية تحديد حصة كل دولة من مقاعد الكونغرس ، قام وزير التجارة السيد فرانكلين بتعداد موظفي وزارة الدفاع المقيمين بالخارج ضمن سكان واشنطن و ترتب عن ذلك فقدان دولة ماساتشوسيتس لمقعد لصالح واشنطن بناءا على قرار رئيس الجمهورية بإقتراح من وزير التجارة. فرفعت ماساتشوسيتس دعوى أمام المحكمة العليا ضد هذا القرار في ظل قانون الإجرأت الإدارية مدعيتا أن إحتساب المقيمين بالخارج غير دستوري و تعسفي. و بينت المحكمة العليا في قرارها أنه لا يمكن الطعن في قرارات رئيس الجمهورية في إطار قانون الإجرأت الإدارية نظرا لعدم تشكيلها لقرارات نهائية لوكالة

3 G. BURDEAU. Traité de science politique, Tome VIII, les démocraties et les contraintes du nouvel age, 2éme édition. Paris : L.G.D.J, 1974, p.591.

4 R. C. MOE. Etats- Unis. In Rapport OCDE : Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, Etablissements publics, autorités administratives indépendantes. 2002, p.267.

5 E. ZOLLER. Les agences fédérales américaines : régulation et démocratie. *RFDA*, n°44, 2004, p.757.

1) الوكالات التنفيذية: يقصد بهذا المفهوم كل الوزارات بالإضافة إلى بعض الوكالات الحكومية الواقعة تحت وصايتها[6].

ففيما يخص الوزارات، تعرف على أساس أنها وكالات تتمتع بنظام أساسي خاص نظرا لتسييرها لعدد معتبر من البرامج لتحقيق هدف مشترك يخدم المصلحة العامة[7].

أما الوكالات الحكومية فهي وكالات تتمتع بالشخصية القانونية وبنوع من الإستقلالية من الناحية المالية و من ناحية التسيير مع إرتباطها بالوزارة الوصية و يمكن أن نذكر على سبيل المثال المكتب الفيدرالي للتحقيق (FBI) الواقع تحت وصاية وزارة العدل. و يهدف اللجوء لهذا النمط من الوكالات إلى إدخال المرونة على الآلة الإدارية[8].

2) الوكالات المستقلة: يعني مصطلح الوكالة في الحوار السياسي- الإداري الأمريكي أساسا هذا الصنف من الوكالات، إلا أنه ليس خال من الغموض فيشير في نفس الوقت إلى هيئات مكلفة بمهمة الضبط و التنظيم في العديد من المجالات خاصة منها الإقتصادية و الإجتماعية و إلى هيئات مكلفة بمهمة التسيير[9].

يعود سبب إنشاء الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة إلى رغبة الحكومة في جمع في إطار واحد للمسؤوليات الموزعة سابقا على عدة وزارات أو إلى رغبة في إنشاء مصلحة جديدة أو إلى محاولة حل نزاع إختصاص قائم بين قطاعيين وزاريين كوكالة مراقبة الأسلحة و نزع التسلح التي أنشئت لغرض حل نزاع الإختصاص القائم بين وزارة الدولة و وزارة الدفاع. و في كل حالة من هذه الحالات، يبقى الدافع الرئيسي لإنشاء الوكالات هو الرغبة في إخراج لأنظار الرأي العام لهيئة مكلفة بمسؤوليات جديدة تتمتع بدرجة معينة من الإستقلالية و الخبرة[10].

تتميز هذه الفئة من الوكالات بنوع من الإستقلالية عن السلطة التنفيذية تتفاوت درجتها حسبما إذا كانت مكلفة بالضبط و التنظيم أو بالتسيير.

1.2) وكالات الضبط و التنظيم: تعتبر وكالات الضبط و التنظيم، المعروفة بتسمية " لجان التنظيم المستقلة"، كسلطات خاصة واقعة خارج السلطة التنفيذية.

---

[6] Ibid.
[7] R. C. MOE. Op.cit, p.267.
[8] G. BURDEAU. Op.cit, p.592.
[9] Le secteur public aux Etats- Unis et les agences régulatrices. *Notes et etudes documentaires*, le Documentation française, n° 3941-3942., P.40
[10] R. C. MOE. Op.cit, P.267.

تمثل أول صنف من الوكالات ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية حيث أنشئت أول وكالة من هذا النوع سنة 1897 تحت تسمية اللجنة ما بين الدول للتجارة المكلفة بمهمة ضبط قطاع النقل بالسكك الحديدية و تلتها اللجنة الفيدرالية للإتصال سنة 1934 و اللجنة الفيدرالية للنقل البحري سنة 1966، و اشتهرت 14 وكالة من هذا الصنف[11] إلا أن عددها الإجمالي مقدر بحوالي 30 وكالة[12]. وتتدخل هذه الوكالات في كل من المجالات الإقتصادية، عن طريق اللجنة الفيدرالية للتجارة التي أنشئت سنة 1914 مثلا، و المجالات الإجتماعية عن طريق لجنة تساوي فرص العمل على سبيل المثال.

يرجع إنشاء هذه الوكالات إلى إعتبارات إيديولوجية و مؤسساتية تعكس بوضوح تخوف الكونغرس من السلطة التنفيذية و الإدارة المركزية، فالوكالات عبارة عن أدوات في أيدي الكونغرس الذي يتمتع لوحده بصلاحية إنشاؤها، حلها و سن القوانين التي تتضمن إنشائها و تحديد مهامها و الأهداف الموكلة لها و منحها السلطات الضرورية لتحقيقها. و تجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن وجودها القانوني لا يستند على أي أساس دستوري، فتم إنشائها حسب الضرورات و الإحتياجات و تستمد شرعيتها من العرف و الإجتهاد القضائي للمحكمة العليا[13].

و يعتبر هذا الصنف من الوكالات الأكثر إستقلالية عن السلطة التنفيذية، نظرا لعدم ضرورة تقيدها بتعليمات رئيس الجمهورية بالإضافة إلى عدم إمكانية عزل أحد أعضائها بسهولة من طرف هذا الأخير و هذا ما أكدته المحكمة العليا في قرار Humphrey VS. US[14] سنة 1935 الذي رفض من خلاله حق الرئيس روزفلت في إنهاء مهام أحد أعضاء اللجنة الفيدرالية للتجارة و بررت المحكمة قرارها بتأدية اللجنة لوظائف شبه تشريعية و شبه قضائية و لذا فإنها لا تعتبر ذراع للرئيس و إنما ذراع للكونغرس بل حتى للقضاء[15]، و عليه فهي تؤدي كل من الوظائف الثلاثة التشريعية، التنفيذية و القضائية.

مما سبق، يمكن مقاربة هذا الصنف من الوكالات مع ما يعرف بسلطات الضبط في القانون الإداري الجزائري، فيمكن أن نذكر على سبيل المثال الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية التي أنشأت بموجب قانون 01-10 المؤرخ في 3 يوليو 2001 المتضمن قانون المناجم، حيث

---

[11] R. C. MOE. Ibid.

[12] ENA. Les agences, nécessité fonctionnelle ou nouveau démembrement de l’Etat . In séminaire le travaille gouvernemental. Paris : 1994, p.84

[13] Ibid.

14- حاول الرئيس الأمريكي روزفلت سنة 1935 عزل أحد أعضاء اللجنة الفيدرالية للتجارة السيد ويليام أمفري نظرا للإختلافات بينهما فيما يتعلق بالتوجهات السياسية و رفع السيد أمفري دعوى أمام المحكمة العليا التي برهنت في قرارها أن اللجنة تمارس وظائف شبه تشريعية لا تسمح لرئيس الجمهورية لوحده بعزل أحد أعضائها.

[15] Ibid.

كيفها ذات النص بالسلطة الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي إلا أن وجود هذا الصنف من هيئات القانون العام الحاملة لهذه التسمية استثنائي في القانون الإداري الجزائري.

كما تتمتع وكالات الضبط الأمريكية، على خلاف الوكالات الجزائرية المدروسة، بصلاحيات واسعة تتجاوز مجال التنفيذ[16] (وظائف شبه تشريعية و شبه قضائية) تؤدي إلى قيام مسؤوليتها السياسية، و بالتالي نستخلص أن هذا النوع من الوكالات لا يعتبر مصدر لظهور وانتشار الوكالات في القانون الإداري الجزائري.

2.2) وكالات التسيير: يعتبر هذا الصنف من الوكالات، كهيئات أكثر استقلالية من الوكالات الحكومية التنفيذية[17]، فهي هيئات مستقلة داخل الفرع التنفيذي للحكومة و غير تابعة لأحد القطاعات الوزارية، كلفت بمهام كان من الممكن إسنادها لوزارة عادية[18] ويترأسها متصرف (Administrateur)، فالقيادة بها قيادة فردية، و له أن يرفع مباشرة تقاريره لرئيس الولايات المتحدة. فهذا الصنف من الوكالات أكثر ارتباطا بالسلطة التنفيذية و خضوعا للإرادة السياسية للرئيس بالمقارنة مع وكالات التنظيم[19] و يقدر عددها بـ 60 وكالة[20]، التي تقوم بوظائف متعددة و تتميز بأحجام مختلفة.

فمنها من تمارس وظائف التسيير البحتة مثل إدارة المصلحة العامة (GSA) التي أنشئت سنة 1946 بهدف مركزة الصفقات العمومية و تشكيل مخازن إستراتيجية للإدارات، و منها من تمارس أساسا الوظيفة التنظيمية مثل وكالة حماية البيئة التي أنشئت سنة 1971.

أما الحجم فيختلف من وكالة لأخرى فمنها من تتميز بوزن كبير كالإدارة الوطنية للطيران و الفضاء (NASA) التي تتوفر على ميزانية ملحقة هامة تجعل منها في الواقع مؤسسة عمومية دون أن تحمل تلك التسمية أو تأخذ شكلها القانوني[21]، و هناك وكالات تتميز بصغر حجمها مثل المصلحة الفيدرالية للوساطة و الصلح[22].

---

16 C. GUETTIER. Les agences administratives en France. *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°259, 2006, p.4.
17 R. C. MOE, Op.cit, p.276.
18 Le secteur public aux Etats- Unis et les agences régulatrices. Op.cit., p.40
19 E. ZOLLER. Op.cit., p.757.
20 R. C. MOE. Op.cit, p.276.
21 Le secteur public aux Etats- Unis et les agences régulatrices. Op.cit, P.40
22 R. C. MOE, Op.cit, p.276.

إن هذا النوع من الوكالات، لا يعتبر مصدر و نموذج للوكالات في الجزائر، فخلافا للوكالات الأمريكية، تتميز الوكالات في الجزائر بتوفرها على أجهزة تداولية و تنفيذية لتولي مهمة القيادة، كما أنها لا تمارس وظائف تنظيمية – بمعنى اتخاذ نصوص عامة و مجردة – و تخضع للوصاية الوزارية.

و يتميز الإطار المؤسساتي الأمريكي كذلك بمؤسسات إدارية فريدة من نوعها و المتمثلة في الوكالات المالية و الوكالات الغير مالية.

فتعتبر الوكالات المالية كمؤسسات إدارية مشابهة كثيرا للشركات من الناحية القانونية[23]، حيث تحمل في بعض الأحيان تسمية شركة و تسمية جمعية أحيانا أخرى، و تتمثل مهامها في تمويل أو ضمان تمويل القطاع الخاص[24] و من أمثلتها إدارة الكهربة الريفية التي تتمتع بالشكل القانوني للشركة، و في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى مثال الإعانة المالية للسكن التي يتم منحها للمواطنيين عن طريق مجموعة من المؤسسات ذات الأشكال القانونية المختلفة فعادة ما تأخذ شكل شركة، جمعية أو وكالة و التي يتم دائما تسييرها كالشركات المالية[25].

و منه يوجود نوع من التشابه من ناحية المهام بين الوكالات المكلفة بتقديم إعانات السكن و الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، إلا أن هاته الأخيرة مكلفة فقط بتسيير تخصيصات الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب و الممنوحة لهم على شكل قروض بدون فائدة أو نسب مخفضة، كما أنها تأخذ شكل هيئة عمومية لا يشابه أبدا شكل الشركة المالية في الولايات المتحدة.

أما الوكالات الغير مالية فتشمل كل وكالات التسيير المذكورة أعلاه بالإضافة إلى بعض الشركات العمومية مثل مصلحة بريد الولايات المتحدة الناتجة عن تحويل الوزارة السابقة للبريد إلى وكالة مستقلة من ناحية النصوص القانونية غير أنه تم تكييفها من الناحية الواقعية بالشركة العمومية[26].

[23] Le secteur public aux Etats- Unis et les agences régulatrices. Op.cit., p.07.
[24] Ibid., p.18.
[25] Ibid., p.24
[26] Ibid., p.18

و تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن للكونغرس صلاحية إنشاء بعض المؤسسات العمومية المعرفة كوكالة  من أجل القيام بمهمة المرفق العام[27]، التي قد تأخذ شكل قانوني من الأشكال القانونية المقتبسة من القانون الخاص كالشكل التعاضدي، حيث كتب لوبارنيور (Lepargneur) في كتابه " الشركات التجارية في الولايات المتحدة " الصادر سنة 1951، ما يلي:

" ... إن الشكل الجمعاوي أو التعاضدي مستعمل بكثرة من طرف الحكام لغرض تسيير المرافق العمومية، و يتعلق الأمر في الحقيقة، بشركات عمومية..."[28]

تختلف الوكالات الجزائرية، في هذا المجال، تماما عن هذا الصنف من الوكالات الأمريكية فهي هيئات من القانون العام، تأخذ و فقط الشكل القانوني للهيئة عمومية.

أخيرا ، نستخلص أنه لا يمكن اعتبار الوكالات الأمريكية كمصدر و نموذج لظهور وانتشار الوكالات في النظام القانوني الإداري الجزائري. و هذا لكون الجزائر دولة موحدة و ليست فيدرالية، بالإضافة إلى الفوارق الموجودة مع مختلف أصناف الوكالات الأمريكية، خاصة التنظيمية منها و التي، على عكس ما يعتقد، لا تعتبر نموذج للوكالة في الجزائر.

**المطلب الثاني:** الوكالات في النظام البريطاني

إن مصطلح الوكالة في النظام الإداري البريطاني يشير، بصفة أساسية، إلى الوكالات التنفيذية التي شرع في إنشاؤها في أواخر الثمانينات من القرن العشرين تحت حكومة مارغرت تاتشر(M. Tatcher).

فبعد الحرب العالمية الثانية، ازداد نشاط الدولة كثافة حيث أصبحت تتدخل في كل ميادين الحياة كالصحة، التربية و الضمان الإجتماعي، بالإضافة إلى قطاع الخدمات مثل النقل، الطاقة و الإتصال[29] مما نتج عنه زيادة كبيرة في حجم الإدارة و في مستوى نفقاتها و ما جعلها تتميز بالجمود، عدم الفاعلية والتكلفة المرتفعة.

---

[27] Etat-Unis. US General Accounting office, gouvernement corporations: profiles of recent proposals. GAO/GGD-95-57 FS, Washington, 1995.

[28] Le secteur public aux Etats- Unis et les agences régulatrices. Op.cit., p.10

[29]- J.GRETTON; A.HARRISON; D. BREETON. How Far Have the Frontiers of the State Been Rolled Back Between 1979 et 1987?. Public money, n°7, 1987, p.23.

و نظرا لهذا الوضع، الذي زاد حدة مع الأزمة الإقتصادية العالمية في السبعينات، شرعت تاتشر منذ وصولها للحكم سنة 1979 في إدخال سلسلة من الإصلاحات الجزئية بهدف ترشيد النفقات العمومية و تحسين مستوى الفاعلية في الإدارة. إلا أن هذه الإصلاحات لم تحقق، بدرجة مقبولة، النتائج المنتظرة. فطلبت تاتشر من رئيس خلية الفاعلية، المنشأة لدى الوزارة الأولى، روبن ابس (R. Ibbs) سنة 1986 إعداد تقرير حول سير الإدارة العمومية، يشمل على النقاط الآتية[30]:

- تقييم المنجزات في مجال تسيير المرفق العام؛
- تحديد العوائق المؤسساتية، الإدارية و السياسية التي تواجه الفاعلية؛
- تقديم الإقتراحات التي تسمح بتحقيق أهداف الفاعلية.

و في سنة 1988، أعد ابس تقريره المعنون بـ " تحسين التسيير في الحكومة: المرحلة القادمة " الذي تضمن إلى جانب العديد من الإنتقادات الموجهة إلى الإدارة البريطانية و المتعلقة بجمودها، تكلفتها و عدم توافقها مع متطلبات المرتفقين، فكرة هامة تمثل ثورة في النظام البريطاني و هي فكرة الوكالة.

تم إنشاء الوكالات في بريطانيا بناءا على أفكار التسيير العمومي الجديد[31] (New Public Management) و التي تقضي بإدخال طرق التسيير المعمول بها في القطاع الخاص على الإدارة العمومية بهدف تحقيق الفاعلية.

فالإعتماد على هذه الهيئات أدى إلى إعادة نظر عميقة في التنظيم الإداري البريطاني، حيث ترمي إلى التفرقة بين وظيفة تحديد السياسات العمومية التي تبقى من إختصاص الوزارات و وظيفة التنفيذ التي تصبح من إختصاص الوكالات التنفيذية[32]. و ما يمكن ملاحظته في هذا المجال بالنسبة للوكالات في الجزائر هو إمكانية مشاركة البعض منها في إعداد السياسات العمومية مثل الوكالة الفضائية الجزائرية التي من بين مهامها، المحددة بموجب المادة 4 من المرسوم الرئاسي 02-48 المؤرخ في 16 يناير سنة 2002 المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية الجزائرية و تنظيمها و عملها، إعداد عناصر إستراتيجية وطنية في ميادين النشاط الفضائي و اقتراحها على الحكومة.

---

30 - H. SALTON. Les agences gouvernementales dans le monde anglo- saxon : une révolution britannique ? . *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 259, Paris, septembre 2006, p.12.

31- A. SCHICK. Les agences à la recherche d'un principe. *Revue de l'OCDE sur la gestion Budgétaire*, Volume 2, n° 1, 2002.

32 R. FABRE- GUILLEMANT. « Les réformes administratives en France et en Grande- Bretagne : Centres de responsabilité et Agences d'exécution. Paris, Editions l'Harmattan, 1998, p.18.

و منه فقد تم تحويل اختصاصات الإدارة الوزارية المكلفة بالقيام بالوظائف التنفيذية و تقديم الخدمات إلى هيئات ذو درجة معينة من الإستقلالية في التسيير[33].

و في محاولة تعريف الوكالات التنفيذية، يمكن القول أنها هيئات مستقلة داخل الوزارة[34]، ناتجة عن تحليلها الجزئي إلى خلايا تتميز بمستوى أعلى من المرونة، الإستقلالية، الإقتصاد و التخصص و التي تسمح برفع مستوى الفاعلية في الإدارة.

كما يمكن تعريفها بالمؤسسات العمومية المكلفة بالقيام بجزء من الوظائف التنفيذية للحكومة البريطانية، دون تحديد السياسات العمومية و لا الموارد المالية اللازمة للقيام بوظائفها[35]، حيث تبقى هاته الأخيرة من الإختصاص البحت للوزارة.

و يترتب على الإعتماد على الوكالة كنظام أساسي لهيئة إدارية، منحها هوية خاصة[36] – حيث وجدت في السابق مصلحة وزارية تؤدي الوظائف المعنية - و تمتعها بالإستقلالية في التسيير الذي يتولاه مدير عام، و تتميز الوكالات التنفيذية بخمسة (05) خصائص أساسية المتمثلة فيما يلي:

- عدم توفرها على الشخصية القانونية؛
- تحديد نظامها الأساسي بموجب وثيقة تأطيرية (Framwork document).
- التسيير من طرف مدير عام؛
- إستقلالية من ناحية التسيير؛
- المسؤولية.

1/ عدم توفر الوكالات التنفيذية على الشخصية القانونية: إن الميزة الأساسية للوكالات التنفيذية البريطانية، بالمقارنة مع النماذج المعتمدة في الولايات المتحدة و السويد، هو عدم تمتعها بالشخصية القانونية[37]، و تعتبر هذه الخاصية من أهم الفوارق بين الوكالات البريطانية و الجزائرية حيث تتوفر هذه الأخيرة، و مهما كان نظامها الأساسي، على الشخصية القانونية. فمن هذا الجانب، يمكن مقاربة الوكالات التنفيذية البريطانية مع الهيئات المنشأة في إطار عدم التركيز في الجزائر.

---

[33] J. CHEVALLIER. Op.cit., p.50.
[34] ENA. Op.cit., p.80.
[35] H. SALTON. Op.cit., p.12.
[36] E. PAGE. Le principe des agences en Grande- Bretagne : De la révolution à l'opacité salutaire, les réorganisations administratives. In bilan et perspectives en France et en Europe. Paris : Editions comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2008, p.97.
[37] F. WAINTROP. Agences next step au Royaume- Uni . *Publication de l'IGPDE*, n°05, Paris, Mars 2003, p.2.

2/ تحديد نظامها الأساسي بموجب وثيقة تأطيرية: تتمثل هذه الوثيقة في شبه عقد بين الوزارة و الوكالة التابعة لها[38]، الذي يحدد موضوع نشاط الوكالة، مهامها و مجال إختصاص الوزارة و آليات تسيير الموارد المالية و البشرية. كما يتضمن الأهداف المحددة من طرف الوزارة و الواجب على الوكالة تحقيقها، و تراجع هذه الوثيقة حوالي مرة كل خمسة (05) سنوات[39]. تختلف الوكالات الجزائرية عن البريطانية في هذا المجال نتيجة تحديد أنظمتها الأساسية بموجب أعمال انفرادية تقتصر فقط على مهامها، نظام سيرها و العلاقات التي تربطها مع الوزارة الوصية، فلا تذكر أبدا أهداف أو نتائج قابلة للقياس والتي يمكن للوزارة تقييم مدى تحقيقها ، بالإضافة إلى عدم توفر النصوص المتعلقة بأنظمتها الأساسية على آليات مراجعة دورية، فعادة ما يتم تعديلها بصفة عشوائية و بهدف تغيير نظام سيرها.

3/ التسيير من طرف مدير عام: فعلى عكس الوكالات في الجزائر التي تتوفر على أجهزة تداولية و تنفيذية لتولي مهمة القيادة، يسيير الوكالات التنفيذية مدير عام (Cheif Executive) معين من طرف الوزير. و قدم تم تعيين نصف المدراء العامين من ضمن الإطارات الوزارية عن طريق الترقية الداخلية[40] أما النصف الآخر فقد تم تعيينهم وفقا لآلية غائبة في الجزائر و المتمثلة في المسابقة بين المترشحين القادمين من القطاع الخاص. يهدف هذا الإجراء إلى وضع على رأس الوكالات مسؤولين يتحكمون في قواعد التسيير المعمول بها في القطاع الخاص بغية الرفع من مستوى الفاعلية و الفعالية في الإدارة.

4/ الإستقلالية من ناحية التسيير و الموارد البشرية: إن الهدف الأساسي المراد تحقيقه من خلال إنشاء الوكالات التنفيذية هو إدخال المرونة و الفاعلية على الإدارة، لذا تتميز الوكالات بدرجة معتبرة من الإستقلالية من ناحية التسيير بصفة عامة و من ناحية تسيير الموارد البشرية بصفة خاصة.

أ/ الإستقلالية من ناحية التسيير: تقتصر مهمة الوزارة على تحديد السياسات العامة و الأهداف الواجب تحقيقها من طرف الوكالة التابعة لها، و يفتح المجال أمام المدير العام لإتخاذ كل التدابير و الإجرأت من أجل تحقيقها، و تستفيد لهذا الغرض بموارد مالية صادرة عن وزارتها الوصية.

---

38 C. FOSTER ; F. PLOWDEN. The State under stress. Buckingham, Open University press, 1996, p.154.
39 A. STEVENS. Royaume- Uni : Les agences d’exécution et leur impact sur le civil service, *RFAP*, n° 55, Paris, juillet- septembre 1990, p.490.
40 Ibid.

فمن الناحية المالية، تخضع الوكالات التنفيذية إلى قيد تحديد النفقات بسقف الإعتمادات الممنوحة، إلا أنه يمكن تجاوز هذا السقف في حالة توفر الوكالة على موارد مالية ناتجة عن نشاطها و كافية لتغطية النفقات التي يتجاوز مبلغها الإعتمادات المخصصة[41].

و يلاحظ بالنسبة لهذه النقطة وجود تشابه في نظام الموارد المالية بين الوكالات في البلدين. ففي الجزائر تستفيد أغلب الوكالات من إعانات الدولة إلى جانب توفر البعض منها على موارد ناتجة عن نشاطها، إلا أن هذا لا ينفي الإختلافات الهامة بينها خاصة فيما يتعلق بمدى إستقلالية المدير العام في مجال التسيير و وجود إستراتيجية قائمة على النتائج.

ب/ الإستقلالية من ناحية تسيير الموارد البشرية: لغرض تحقيق أهدافها بفاعلية و بمرونة، تتمتع الوكالات التنفيذية بمستوى عالي من الإستقلالية في تسيير الموارد البشرية و تحديد نظام الأجور.

ففيما يخص التوظيف، يوظف المدير العام الموظفين المصنفين تحت الرتبة السابعة - الرتب التي لا تتطلب شهادات جامعية – أما الرتب الأخرى فتبقى خاضعة لإجرأت التوظيف المعمول بها في الوظيفة العمومية.

أما بالنسبة لنظام الأجور، تتمتع بعض الوكالات بقدرتها على تحديد سلم أجورها إلى جانب وضع نظام تعويضي قائم على المردودية و الفعالية في تحقيق الأهداف المحددة لكل موظف[42]. وهذا على عكس الجزائر التي لا نجد بها نظام تعويضي قائم على مثل هذه الإعتبارات و حتى إن وجدت منح تعويضية قائمة على المردودية فتؤول إلى أن تصبح آلية بغض النظر عن النتائج المحققة من طرف الموظف.

5/ المسؤولية: تقوم مسؤولية كل مدير عام أمام وزيره عن النتائج المحققة من طرف الوكالة بالمقارنة مع الأهداف المحددة لها سنويا و يتم هذا التقييم من خلال التقرير السنوي الذي يرفع للوزير.

كما يتمتع المدراء العامون بصفة ضابط المحاسبة (Accounting Officer) التي تقيم مسؤوليتهم أمام البرلمان عن تسيير الوكالة و مدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها[43].

---

[41] Ibid., p. 491.
[42] H. SALTON. Op.cit., p.14.
[43] ENA. Op.cit., p.81

و قد تميز النظام الإداري البريطاني بإعتناقه الكبير لهذا النموذج من الهيئات المقدر عددها بـ 124 وكالة، إذا أخذنا بعين الإعتبار الهيئات المشابهة لها و الغير حاملة للتسمية، و توظف الوكالات حوالي 73٪ من الوظيف العمومي البريطاني[44].

و قد أنشئت الوكالات في العديد من المجالات مما نتج عنه عدم تجانسها. ولا يمكن تصنيفها إلا من الناحية الوظيفية إلى سبعة مجموعات كالتالي: معاهد البحث، تقديم الرخص، التسجيل و التنظيم، تقديم الخدمات للوزارات و الهيئات العمومية، تموين و تقديم خدمات تقنية للهيئات و المؤسسات العمومية و الخاصة، التسيير التجاري، الضمان الإجتماعي[45].

و تجدر الإشارة أن النظام البريطاني يتميز، مثل النظام الجزائري بالنسبة لسلطات الضبط و الوكالات محل الدراسة، بإحتوائه على عدة أصناف من الكيانات القانونية الحاملة لتسمية وكالة. فلا يمكن اعتبار كل هيئة حاملة لتسمية وكالة بمثابة وكالة تنفيذية حيث تشمل كذلك في بعض الأحيان هيئات عمومية غير وزارية (Non- Departmental Public Body) مثل وكالة البيئة و إدارات غير وزارية (Non- Ministerial Department) مثل وكالة المعايير الغذائية [46]. و يتميز كلى الصنفين من الكيانات القانونية العمومية بإستقلالية أوسع عن الوزارات مقارنتا مع الوكالات التنفيذية.

مما سبق، يمكن الإستنتاج إذا اعتبرنا الوكالات التنفيذية البريطانية كمصدر لظهور و انتشار الوكالات في العالم، أن تأثيرها على الجزائر يبقى جد محدود، فإذا اجتمعت في كونها حاملة لنفس التسمية و هادفة إلى إخراج بعض المصالح الإدارية من الهيكل التنظيمي للوزارات مع منحها درجة معينة من الإستقلالية، فإنها تختلف في معظم الجوانب الجوهرية، خاصة منها غياب آليات لتحديد أهداف واضحة و قابلة للقياس من أجل تقييم الفاعلية في الإدارة الجزائرية.

و أخيرا، نستخلص أنه لا يمكن اعتبار الوكالات المعتمد عليها في الأنظمة القانونية الأنجلوساكسونية كنماذج للوكالات في الجزائر حيث تختلف في العناصر الأساسية و لا تشترك إلا في التسمية.

---

[44] E. PAGE.Op.cit., p. 96.
[45] A. STEVENS. Op.cit., p. 489.
[46] E. PAGE. Op.cit, p. 98.

**المبحث الثاني: الوكالة في الجزائر و في أوروبا الشمالية**

على عكس ما يعتقد لا يعود أصل الوكالات إلى البلدان الأنجلوساكسونية، فقد ظهرت لأول مرة في السويد التي إعتمدت عليها في تنظيمها الإداري منذ عدة قرون. و قد ظهرت في النظام الهولندي بعد ذلك و لكن إرتئينا أنه من المفيد التعرض لهذا النموذج ومقارنته بالوكالة في الجزائر نظرا لتوفره على تعريف قانوني لها.

**المطلب الأول:** الوكالات في النظام السويدي

تعتبر السويد أول دولة في العالم اعتمدت على هيئات معروفة بتسمية الوكالات في تنظيم إدارتها المركزية، حيث تقوم هذه الأخيرة منذ سنة 1634 على "بنية مزدوجة"[47] تتضمن في نفس الوقت عدد ضئيل من الوزارات الصغيرة الحجم إلى جانب عدد هام من الوكالات التي اكتست قيمة دستورية منذ سنة 1809.

و قد ظهرت الوكالات في السويد قبل الوزارات، فلما طرحت مسألة ما كان من واجب السلطات العمومية الإهتمام بها، تم إنشاء وكالة لهذا الغرض. إلا أن الإرتفاع المذهل لعدد الوكالات و صعوبات التسيير التي نتجت عنه أدى إلى إعادة النظر في هذا النمط من التنظيم من خلال دمج بعض الوكالات لتشكيل ما يعرف بالوزارات. إن الخاصية السويدية التي أبقت على تنظيم قائم على الوكالات، منذ سنة 1634 إلى يومنا هذا، تعود أساسا إلى أسباب تاريخية. فالسويد من البلدان الأوروبية النادرة التي لم تعرف، منذ القرن السادس عشر على الأقل، إحتلال من طرف قوة أجنبية بالإضافة إلى الإستقرار الداخلي الذي ميزها طوال هذه الفترة مما أدى إلى تطوير النظام السياسي- الإداري بإدخال التعديلات اللازمة لمسايرة المتطلبات المعاصرة مع الإبقاء على المؤسسات الإدارية التقليدية[48].

إن اللجوء إلى الوكالات في السويد يستجيب، كما في بريطانيا، إلى رغبة في الفصل بين وظيفتي تحديد السياسيات العامة و تنفيذها. يتميز النظام الإداري لهذا البلد بغياب شبه كلي للإستقلالية التنظيمية للوزير. فيتم إتخاذ كل القرارات الحكومية على شكل قرارات جماعية في إطار الديوان، و يتمثل مهام الوزارات في هذا المجال في إعداد مشاريع القوانين و التنظيمات إلى جانب تحديد التوجيهات الإستراتيجية لنشاط الدولة.

---

[47] ENA. Op.cit, p.82.

[48] L.TORBJORN. Suède. In Rapport OCDE : Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, Etablissements publics, autorités administratives indépendantes. 2002, pp199-200.

أما مهمة تنفيذ القوانين و التنظيمات و تطبيق السياسات العمومية فهي من إختصاص الوكالات التي لا يسمح لأي وزير بالتدخل في تسييرها اليومي و إلا أنهي مهامه[49]. و تتولى اللجنة البرلمانية للشؤون الدستورية ضمان هذا الفصل بين الوظائف بالنظر سنويا في كل القضايا التي يدعى فيها عدم إحترام الوزراء لهذه القاعدة في تسيير الشؤون الإدارية.

تحمل الوكالات في السويد تسمية وكالة أو ديوان و يرجع ذلك لأسباب تاريخية، و تتولى مهام قطاعية متخصصة مثل ديوان الإحصاء، و لكن تتمتع البعض منها و المقدر عددها بـ 12 وكالة بصلاحيات عامة في قطاع من قطاعات الحياة العمومية بما فيها المجالات السيادية كالضرائب و العدالة[50] على عكس الوكالات الجزائرية التي لا يشمل مجال صلاحياتها على هذه الوظائف.

كما تتميز بصلاحيات متنوعة كتقديم الخدمات للمرتفقين، تسيير المشاريع، ضبط و تنظيم أحد قطاعات الحياة العمومية، مراقبة و تقييم المرافق العمومية للجماعات المحلية و توزيع الإعانات[51].

تمارس الوكالة مهامها طبقا للتعليمات السنوية التي يوجهها لها الوزير المعني دون أن يتدخل في تسييرها و طريقتها في تأدية وظائفها و هذا خلافا للجزائر التي تتميز بتواجد و تدخل قوي للوصاية في تسيير الوكالات.

تتمتع الوكالات السويدية بحكم كون السويد عضو في الإتحاد الأوروبي بنشاط دولي معتبر فهي تشارك في العديد من المفاوضات في إطار الإتحاد، و لا يلاحظ نشاط دولي مماثل بالنسبة للوكالات الجزائرية التي تقوم بنشاطات وطنية، رغم النص في معظم أنظمتها الأساسية على صلاحية التمثيل بالخارج بالنسبة للمسائل التي تخصها.

يفرق النظام السويدي بين مختلف هيئات القانون العام السائدة فيه حيث يشمل على الوكالات و على المؤسسات العمومية و تفصل بين هاتين الفئتين هيئات وسطية تتمثل في الهيئات العمومية التي تشمل جزئيا و في آن واحد على خصائص النوعين السابقين[52]. و منه نلاحظ وجود فصل تام، غائب تماما في الجزائر، بين مفهومي الوكالة و الهيئة العمومية.

---

49 F. WAINTROP. Op.cit., p.3.
50 C. BRAUD. La notion d'agence en France : réalité juridique ou mode administrative ?. *LPA*, n° 4, 1995, p.5
51 ENA. Op.cit., p.82.
52 L. TORBJORN.Op.cit., p.205.

تتميز الوكالات السويدية بالخصائص الآتية:

- تمتع الوكالات بقيمة دستورية؛
- توفرها على الشخصية القانونية؛
- تسييرها من طرف مدير عام؛
- توفرها على مجلس إدارة؛
- الإستقلالية من ناحية التسيير؛
- المسؤولية.

1/ تمتع الوكالات بقيمة دستورية: يرجع وجود الوكالات في السويد إلى القرن السابع عشر و لكن لم ينص عليها دستوريا إلا سنة 1809. فقد كرس الدستور إنطلاقا من هذا التاريخ مبدأ ازدواجية بنية الإدارة المركزية القائمة على وزارات و وكالات، و هذا ما يعكس قيمة و أهمية هذه الهيئات في السويد حيث تم تحديد مفهومها ضمن أسمى النصوص القانونية وهذا خلافا للجزائر التي لا تتوفر فيها الوكالات على مفهوم قانوني في أي نص مهما كانت قيمته المعيارية.

2/ توفر الوكالات على الشخصية القانونية: تتمتع الوكالات السويدية مثل الوكالات الجزائرية بالشخصية القانونية و تعتبر هذه الميزة من أهم أوجه إختلافها مع الوكالات التنفيذية البريطانية.

3/ تسييرها من طرف مدير عام: يتولى قيادة الوكالة مدير عام يعين لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد مرتين لمدة ثلاثة سنوات، فعهدة المدير العام محددة قانونيا و لا يمكن تجاوزها. و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان حركية المسؤولين و تداولهم على تسيير الوكالات[53]. كما يمنع الحكومة من إنهاء مهام المدير العام قبل إنتهاء عهدته (Ad nutum)[54]. و لا نجد مثل هذا الضمان في الجزائر، فيمكن تعيين مدراء الوكالات و إنهاء مهامهم دون قيود و دون إحترام عهدة معينة.

4/ توفرها على مجلس إدارة: تعتمد العديد من الوكالات في تنظيمها و سيرها على مجلس إدارة يترأسه المدير العام و ليس ممثل الوزير الوصي كما في الجزائر، و يتكون من برلمانين و شخصيات ذو كفاءات و في بعض الأحيان حتى من الشركاء الإجتماعيين. و يتخذ المجلس قرارات تتعلق بالتوجيهات الإستراتيجية و المسائل المالية غير أن هذه القرارات ليست ملزمة للمدير العام في كل الحالات.

[53] Ibid., p.208.
[54] ENA. Op.cit., p.82.

5/ الإستقلالية من ناحية التسيير: تستفيد الوكالات من درجة معتبرة من الإستقلالية في القيام بنشاطها و تسييرها، فتحدد مهامها بموجب نص تشريعي صادر عن البرلمان و لا يسمح لأي وزير بالتدخل في التسيير اليومي للوكالة بصفة فردية[55]. و تعتبر هذه الخصائص من الضمانات الأساسية لمبدأ الفصل بين وظائف تحديد السياسات العمومية و تنفيذها.

إن المدير العام للوكالة هو المسؤول الأول عن تسييرها، فيتمتع في هذا المجال بمستوى عالي من الإستقلالية و المرونة في التنظيم و تسيير الموارد المالية و البشرية. فمن ناحية التنظيم يمكن للمدير العام أن يحدد التنظيم الداخلي للوكالة. أما من ناحية تسيير الموارد البشرية، فبإمكانه إختيار مساعديه، توظيف و فصل مستخدمي الوكالة، تسطير و تطبيق سياسته الخاصة بالتكوين و تسيير الموارد البشرية[56].

و فيما يخص الجانب المالي و الميزاني، تتمتع الوكالات كذلك بمرونة معتبرة، فتمنح لها إعتمادات تسيير عامة بمعنى أن مجموع نفقات الإستغلال مجمعة في فصل واحد. كما يمكن أن تنقل رصيد إعتماداتها من سنة لأخرى أو أن تستفيد من تسبيقات على حساب السنة المالية الموالية في حدود 2٪ إلى 5٪ من ميزانيتها السنوية[57].

6/ المسؤولية: فعلى عكس ما هو معمول به في الجزائر، لا يعتبر المدراء العامين للوكالات السويدية مسؤولين أمام الوزارات التابعين لها و هذا نتيجة غياب الإستقلالية التنظيمية للوزير إلى جانب الفصل المطلق بين الوكالات و الوزارات. فلا يمكن إثارة مسؤولية وكالة معينة أمام الوزير بصفة فردية إذ لا تقوم مسؤوليتها إلا أمام الحكومة جمعاء[58].

لا يتم تقييم الوكالات من خلال النظر إلى الوسائل الممنوحة لها بل عبر النتائج المحققة بواسطة المقارنة بينها و بين الأهداف المسطرة من طرف الحكومة بغية تحديد مدى فعاليتها.

تجدر الإشارة إلى أنه رغم الفصل الموجود بين الوزارات و الوكالات، فإن هذه الأخيرة مسؤولة عن تقديم المعلومات اللازمة و الضرورية للحكومة لتمكينها من تنسيق نشاطاتها، تقييم أعمالها و قيادة النشاط الحكومي[59].

---

[55] J.M EYMERI- DOUZANS. Retour sur un système ancré dans l'histoire : suède. *Perspective Gestion Publique*, publication de l'IGPDE, n° 27, 2008, p.04.
[56] F. WAINTROP. Op.cit., p.3.
[57] ENA. Op.cit., p.83.
[58] C.POLLITT, J.CAULFIELD, J.SMULLEN, C.TALBOT. Agency Fever ? Analysis of an International Fashion. *Journal of comparative policy analysis: research and practice 3*, Netherlands, 2001, p.281.
[59] F. WAINTROP. Op.cit., p.3.

و تقوم مسؤولية الوكالة أمام الحكومة من خلال فحصها للتقرير السنوي المعد من طرف الوكالة و المتضمن وضعيتها المالية، نشاطاتها خلال السنة و النتائج المحققة، و يخضع هذا التقرير أيضا إلى رقابة المكتب الوطني للميزانية – ما يعادل مجلس المحاسبة في الجزائر– الذي يرفع بدوره تقريره للحكومة[60].

كما نلاحظ وجود جانبين آخرين للمسؤولية، غائبين تماما في الجزائر، و مرتبطان بالنظام السياسي السويدي. فيتمثل الوجه الأول في مسؤولية مسيري الوكالات أمام البرلمان الذي يستطيع عن طريق لجانه أن يطرح كل الأسئلة المتعلقة بتطبيق السياسة العمومية التي كلفت بها وكالة معينة. إلا أنه لا يمكن أن تخص هذه الأسئلة القضايا المتعلقة بتسيير الوكالة التي تبقى من الإختصاص المحض للحكومة.

أما الوجه الثاني فيتمثل في المسؤولية الغير مباشرة للوكالات أمام المواطنين. فقد اكتست إعتبارات الشفافية و إعلام الرأي العام أهمية كبيرة في هذا البلد و بغية تحقيق أهداف التبادل الحر للآراء و الإعلام العام، تم إقرار حق كل مواطن سويدي في الإطلاع على أي وثيقة رسمية بما فيها التقارير الدورية التي تعدها الوكالات لغرض تقييمها[61]. و بهذا الإجراء أصبحت للوكالات مسؤولية فعلية أمام الرأي العام.

و عليه يمكن إعتبار السويد كأهم دولة لجأت إلى الوكالات في تنظيمها الإداري المركزي، فيقدرعددها حاليا بـ 600 وكالة التي تنشط إلى جانب 9 وزارات في مختلف قطاعات الحياة العمومية، بما فيها القطاعات السيادية، و بالرغم من ذلك فإنه لا يمكن إعتبار هذا النموذج كأساس للوكالات في الجزائر، فإذا وجدت بعض نقاط الشبه بين هاته الهيئات في البلدين، كالتسمية، التمتع بالشخصية القانونية، مهمة تنفيذ السياسات العمومية و درجة معينة من الإستقلالية، فإن الفوارق تبقى أوسع كالإختلاف في القيمة المعيارية للنصوص القانونية المنشأة لها، في نوعية العلاقة مع الوزارة و في طبيعة الوظائف إلى جانب وجود فرق جوهري بين النظامين و المتمثل في الفصل المطلق للنظام السويدي، على خلاف النظام الجزائري، بين مفهومي الوكالة و الهيئة العمومية.

[60] ENA. Op.cit., p.83.
[61] F. WAINTROP. Op.cit., p.3.

**المطلب الثاني:** الوكالات في النظام الهولندي

تتولى الوزارات في هولندا القيام بكل من وظيفتي رسم السياسات العمومية و تنفيذها، فعلى عكس الولايات المتحدة و السويد التي تتوفر على وكالات مستقلة مكلفة بمهمة التنفيذ، تبقى هاتين الوظيفتين الأساسيتين مجمعة تحت غطاء المسؤولية الوزارية.

لقد ظهرت الوكالات في النظام الهولندي نتيجة لعملية منح الإستقلالية (Autonomisation) أو الخوصصة التي باشرتها السلطات العمومية و التي يقصد بها، بالمفهوم الهولندي، "تفويض صلاحيات محددة إلى هيئات متمتعة بمستوى معين من الإستقلالية"[62]. و عليه فإن ظهور الوكالات في هولندا مرتبط بعملية منح الإستقلالية للوحدات التنفيذية الوزارية.

يغطي مفهوم الوكالة عدة هيئات، لذا فإنه من الضروري التطرق لمختلف السبل المعتمد عليها لمنح الإستقلالية في هولندا حتى نتمكن من تحديد الهيئات المكونة لهذا المفهوم. فيمكن أن تأخذ عملية الخوصصة إحدى الأشكال الثلاثة الآتية[63]:

- تحويل صلاحيات عمومية إلى القطاع الخاص لاسيما إلى الجمعيات و المؤسسات الغير ربحية التي تتولى تقليديا القيام بالمهام العامة في هولندا.
- منح إستقلالية خارجية من خلال تحويل صلاحيات عمومية من منظمة وزارية إلى هيئة إدارية مستقلة التي تتمثل في ما يعرف بالهولندية بـ Zelfstandig bestuurorgaan أو بإختصار ZBO.
- منح الإستقلالية لوحدة تنفيذية وزارية التي تبقى من الناحية القانونية تابعة للوزارة وواقعة تحت مسؤولية الوزير، و هذا ما يعرف بالوكالة بالمفهوم الهولندي (Agentschap).

إنطلاقا مما سبق، نلاحظ أن مصطلح الوكالة في هولندا يغطي في نفس الوقت كل من الهيئات الإدارية المستقلة (ZBO) إلى جانب هيئات أخرى معرفة كوكالات وفقا للمفهوم الهولندي. وتجدر الإشارة في هذا المجال أن مفهوم الوكالة في هذا البلد غير مرتبط بالتسمية فليس من الضروري أن تحتوي التسمية الرسمية للهيئة على مفرد "وكالة" حتى يتم إدراجها ضمن هاته الفئة القانونية.

---

62- R. VAN OOSTREOOM. Pays-Bas. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 2, n°1, Paris, 2002, p.125.
63- W. KICKERT ; F. VERHAAK. L'autonomisation des tâches d'exécution au sein du gouvernement central néerlandais. *RISA*, volume 61, Brussels, 1995, pp. 614-615.

ففيما يخص ZBO، فتتمثل في نمط هولندي خاص من المنظمات الغير حكومية المنشأة بموجب قانون على شكل هيئات من القانون العام ذات سلطة معينة و مسؤولية خاصة إلى جانب وجود مسؤولية محدودة للوزير عن نشاطها[64].و تتمتع هذه الهيئات بقواعد تسيير مالية و إدارية خاصة و محددة خصيصا لها، بالإضافة إلى إمكانية توفرها على الشخصية القانونية أو عدم توفرها عليها ضف إلى ذلك إمكانية إتخاذها لشكل قانوني من القانون الخاص مع قيامها بمهمة مرفق عام مما ينتج عنه مسؤولية وزارية محدودة و خاصة بهذه المهمة.

و تعرف هذه الهيئات أيضا بأنها هيئات من القانون العام مكلفة بالقيام بالمهام العمومية دون خضوعها سلميا و كليا للوزير[65]، إن تواجد هذا النوع من الهيئات في النظام الهولندي مرتبط بالتقاليد المؤسساتية المعمول بها في هذا البلد و خاصة منها تمثيل الشركاء الإجتماعيين في العديد من المنظمات الثنائية و الثلاثية الأطراف التي تحيط بالحكومة. و يمكن تلخيص الأسباب الأساسية التي أدت إلى الإعتماد على ZBO في النقاط الثلاثة التالية[66]:

1. ضرورة التوفر على خبرة خاصة من أجل القيام ببعض الوظائف و من أمثلتها المعهد الملكي للأرصاد الجوية.
2. ضرورة الإستقلالية عن الحكومة في القيام ببعض الوظائف و من أمثلة الهيئات المنشأة لهذه الغاية مجلس الإنتخابات و المكتب المركزي للإحصائيات.
3. ضرورة التوفر على مسؤولية مشتركة لمنظمة ممثلة لعدة شركاء إجتماعيين و من أمثلتها الغرف التجارية.

و قد اعتمد التنظيم الإداري الهولندي على هذا الصنف من الهيئات بصفة موسعة حيث قدر عددها سنة 1993 بـ 180 و التي أنشئت نسبة 40٪ منها خلال الثمانينات رغم التواجد التقليدي لهذه الهيئات في هذا النظام[67]. و في بداية التسعينات انتقد مجلس المحاسبة الهولندي ZBO بشدة نظرا لما يترتب عنها من حد للمسؤولية الوزارية، قلة قواعد مراقبة أنشطتها و الإهمال في التسيير.

---

[64] - Ibid.
[65] - M. SCHELTEMA. Independent administrative bodies. Discours inaugural, Université de Groningen, 1974.
[66] - J.L. BOXUM, J; RIDDER ; M. SCHELTEMA. Independent administratives bodies in sorts. Kluwer, Deventer, 1989.
[67] - A. REKENKAMER. Independent administratives bodies and ministerial responsability. Rapport 1994, partie 3, SDU, La Haye, 1995.

و في سنة 1994 تم إنشاء الصيغة الهولندية للوكالة كبديلة داخلية لما يعرف بـ ZBO و كان الهدف من إنشاء هذا الصنف الجديد من كيانات القانون العام تفادي تطبيق قواعد التسيير المالي و الإداري المطبقة على الوزارات، مثلما كان الحال عليه مع ZBO، مع الإبقاء على المسؤولية الوزارية الكاملة عنها. فالإعتماد على الوكالات في هولندا يستجيب لرغبة في تدعيم سلطة الدولة في قيادة السياسات العمومية[68].

و تعرف الوكالة الهولندية على أساس أنها مصلحة تابعة لوزارة معينة و خاضعة لمجموعة من قواعد التسيير المالي و الإداري الخاصة. كما تتميز بنمط تسيير قائم على أساس النتائج و بوجود مسؤولية وزارية كلية عن نشاطها[69]، فتمثل الوكالة إذن نظام إداري خاص، مشابه للوكالات التنفيذية البريطانية، يسمح بإدخال مستوى معين من المرونة من ناحية التسيير المالي و الإداري.

لقد تم إنشاء النموذج الهولندي للوكالة لأجل إخضاعها لقواعد مغايرة لتلك المطبقة على الوزارات وهذا بغية تحقيق أعلى درجة من الفاعلية التي تشمل ثلاثة جوانب:

- التقليل من تكلفة المنتوج أو الخدمة؛
- التحسين من نوعية المنتوج أو الخدمة؛
- التحسين من نوعية المنظمة.

و تظهر التفرقة التي يقيمها النموذج الهولندي للوكالة مع الإدارة الوزارية على مستوين أساسيين. فيتمثل المستوى الأول في التسيير حيث تعتبر الوكالات ككيانات مستقلة، تنشط في إطار شبكة من العلاقات التي تربطها بكيانات أخرى. و يتضمن الجدول الآتي الكيانات التي تنشط في علاقة مع الوكالة ودور كل واحد منها[70].

[68] - F. WAINTROP. Op.cit., p.4.
[69] - R. VAN OOSTREOOM. Op.cit., p.125.
[70] - R. VAN OOSTREOOM. Ibid., p.129.

| صاحب المهام | المهام |
|---|---|
| المصلحة التنفيذية | **المقاول (الوكالة)** |
| الأمين العام للوزارة الذي يلعب دورا هاما خاصة في مجال تحديد أسعار التكلفة و سياسة الإستثمار | **صاحب الملكية** |
| المصلحة الوزارية المكلفة برسم السياسة العمومية. و يتم تأطير العلاقة التي تربط الوكالة بالآمر بموجب إتفاقيات محددة للخدمات و المنتجات الواجب توفيرها من طرف الوكالة إلى جانب مراقبة النتائج المحققة من طرفها | **الآمر** |
| فرق مراقبة الشؤون الإقتصادية و المالية و الرقابة الداخلية | **المراقب** |
| المرتفقين أو فئة من المرتفقين أو الآمر (زبون داخلي) | **الزبون** |
| وزارة المالية | **الممول** |

**الجدول رقم 01 : دور الكيانات التي تنشط في علاقة مع الوكالة الهولندية**

أما المستوى الثاني فيتمثل في نظام التسيير حيث تعتمد الوكالات في مجال المحاسبة على محاسبة قائمة على الحقوق المعاينة بدلا من محاسبة قائمة على المدفوعات مما يترتب عنه ضرورة تشكيل إحتياطات، إقامة حصيلة، بيان لتدفقات الخزينة و حساب للنتائج. و تسمح هذا النوع من المحاسبة بتحديد أدق لسعر التكلفة الذي يمثل عنصر هام في تحقيق الفاعلية.

و تتمتع الوكالات الهولندية بنظام قانوني خاص يمكن تلخيص أهم عناصره في النقاط التالية:

1. طريقة إنشاء الوكالات؛
2. غياب الشخصية القانونية؛
3. الأجهزة القيادية؛
4. تسيير الموارد المالية و البشرية؛
5. المسؤولية او الصلاحيات.

1/ طريقة إنشاء الوكالات: لا توجد إلا مادة واحدة من قانون المحاسبة العمومية الهولندي التي تتناول مسألة إنشاء الوكالات و ZBO. حيث تنص هذه المادة على ضرورة حصول كل عملية خوصصة مهما كان شكلها على موافقة وزير المالية و وزير الداخلية، مجلس الوزراء و أخيرا موافقة الغرفة الثانية للبرلمان التي يحدد لها أجل 30 يوم ابتداءا من تاريخ إيداع المشروع لغرض

طرح أسئلة و فتح مناقشة عامة و إلا تم الحصول على الموافقة الضمنية لها عند انتهاء الآجال المحددة. و يتم إنشاء الوكالات بموجب لائحة صادرة عن الغرفة الثانية للبرلمان بينما يستلزم إنشاء ZBO إتخاذ نص تشريعي.

بالإضافة إلى هذا الإجراء و بعض النصوص القانونية و التنظيمية التي يمكن أن توثر على إنشاء الوكالات مثل التنظيم المتعلق بالقواعد المطبقة على الإيداعات و القروض لا بد من إحترام بعض الإجرأت و الشروط عند إنشاء الوكالات يتأكد مجلس الوزراء من وجودها و يقرر وفقها إذا كانت الوكالة الشكل المواتي للهيئة المراد إنشاؤها[71]. و من أمثلة هذه الشروط توفر الوكالة على نظام تسيير واضح، إقامة نظام محفز للفاعلية...إلخ، هذا ما يفرقها بصفة أساسية عن الوكالات الجزائرية التي لا تستلزم توفر شروط من هذا النوع من أجل إنشائها.

2/ غياب الشخصية القانونية: تمثل هذه الخاصية إحدى أهم الفوارق الموجودة مع الوكالات الجزائرية، فلا تتوفر الوكالات الهولندية، مثلما هو الحال بالنسبة للوكالات البريطانية، على الشخصية القانونية. وتعتبر إذن كوحدات تابعة للوزارة و واقعة تحت سلطة و مسؤولية الوزير.

3/ الأجهزة القيادية: يتولى قيادة الوكالة مدير و في بعض الأحيان مدير عام حسب حجمها و أهميتها و لا نجد فرق بين النظام الأساسي للمدراء و المدراء العامين في الوكالات و الوزرات. بالإضافة إلى عدم قيام مسؤوليتهم الشخصية عن النتائج المحققة من طرفها على عكس النموذج البريطاني[72] و لا تتوفر الوكالات الهولندية على أجهزة تداولية لتولي القيادة فلا تعتمد على مجالس إدارة.

4/ تسيير الموارد المالية و البشرية: إن النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة مماثل تماما لذلك الخاص بموظفي الوزارة بإعتبار الوكالة كجزء من الوزارة. أما فيما يخص الموارد المالية، فعلى الوكالة أن تحضر ميزانية قائمة على النتائج تتضمن تغطية مجموع نفقاتها عن طريق إيراداتها.

5/ المسؤولية: لا تقوم مسؤولية الوكالة إلا أمام الوزارة من خلال فحص سنوي لمؤشرات الأداء و تحديد مدى إستجابة الوكالة للشروط التي أدت إلى إنشائها. و لا تقوم مسؤولية الوكالة أمام البرلمان حيث يبقى الوزير المسؤول سياسيا أمامه في مجالي رسم السياسات العمومية و تنفيذها.

71 - R. VAN OOSTREOOM. Ibid., p.132.

72 - F. WAINTROP. Agences aux Pays-Bas, le retour de l'Etat ?. *Publication de l'IGPDE*, n°05, Paris, Mars 2003, p.4.

تشكل الوكالات في هولندا فئة قانونية جديدة متمتعة بدرجة معينة من الإستقلالية و المرونة في القيام بالمهام التنفيذية الوزارية مقارنتا بالوزارات في حد ذاتها. و قد عرفت هذه الهيئات تطورا ملموسا نظرا لما يترتب عنها من مرونة في مجال الموارد المالية و الإجرأت وكذا و بإعتبارها بديلة مقبولة سياسيا لـ ZBO التي انتقدت بشدة نتيجة لإستقلاليتها الواسعة[73].

من خلال ما سبق، نلاحظ وجود بعض نقاط التقارب بين النموذج الهولندي للوكالات و الوكالات الجزائرية كغياب المسؤولية السياسية للوكالة. إلا أنه تبقى هناك إختلافات عميقة بين النظامين فيما يخص على سبيل المثال الشخصية القانونية، التسيير وفق منطق النتائج و ضرورة استجابة الوكالة لبعض الشروط حتى يتم إنشاؤها. و عليه نستنتج أنه لا يمكن إعتبار هذا النموذج كنموذج للوكالة في الجزائر.

و عليه فإن الوكالة في الجزائر، و إن كانت تتوفر في بعض الأحيان على بعض نقاط الشبه مع الوكالات في الأنظمة الأنجلوساكسونية و أوروبا الشمالية، فهي غير مستلهمة كليا من أحدها نظرا لوجود فوارق شاسعة بالنسبة للنقاط الأساسية التي تمنحها خصوصيتها في كل نظام.

## الفصل الثاني: مكانة الوكالة من الهيئات التقليدية في القانون الإداري الجزائري

بعد محاولة المقارنة بين النماذج الأجنبية للوكالة و الوكالة في الجزائر، سوف نركز على القانون الإداري الجزائري الذي يتضمن العديد من الفئات القانونية للمؤسسات الإدارية. و سوف نكتفي بالتعرض إلى الهيئات الأقرب للوكالة و المتمثلة في إدارة المهمة، سلطات الضبط و الهيئة العمومية.

### المبحث الأول: مقارنة الوكالة بالهيئات المقاربة.

إذا بحثنا عن معنى كلمة وكالة في القاموس الفرنسي Le Petit Robert نجد أن هذا المصطلح يشير إلى "هيئة إدارية مكلفة بتنسيق الموارد"[74]. لا تمثل الوكالة النوع الوحيد من الهيئات الإدارية المكلفة بمثل هذه الوظيفة حيث تنشط إدارة المهمة في نفس المجال.

وإذا استعملنا لفظ وكالة، فإن أول فكرة تتبادر للذهن هي سلطات الضبط و ذلك نتيجة تأثر العالم بأسره بفكرة سلطات الضبط التي إعتمدتها الولايات المتحدة و التي تنسب إليها تسمية الوكالة. لذا سوف نحاول معالجة مسالة الوكالة و سلطة الضبط.

---

[73] - C.POLLITT; J.CAULFIELD; J.SMULLEN; C.TALBOT. Op.cit., p. 285.

[74] -(P.) ROBERT; (A.) REY; (J.) REY-DEBOVE. Le Petit Robert - Dictionnaire de la langue française, 2ème édition. Paris : société du nouveau littré, Le Robert, 1967.

**المطلب الأول:** الوكالة و إدارة المهمة

توسعت مجالات تدخل الدولة في الوقت المعاصر و امتدت إلى العديد من قطاعات الحياة الوطنية. لقد طرح هذا الوضع بعض الإشكال فيما يخص تكيف الإدارة مع مهامها الجديدة نظرا لجمود القواعد المتعلقة بنظام سيرها.

فرغم الإصلاحات التي أدخلت عليها لازالت تواجه العديد من العوائق في ممارسة هذه المهام، لذا أنشئ بالموازاة مع الإدارة الكلاسيكية- إدارة تسيير- صنف جديد من المؤسسات الإدارية المتمثلة في إدارة متخصصة و المعروفة بتسمية إدارة المهمة.

و قد ظهرت هذه الهيئات خلال مراحل الأزمة و الإصلاحات الإجتماعية حيث تعتبر سلطة وادي تينيسي (Tennesse Valley Authority) التي أنشئت في الولايات المتحدة لمواجهة الأوضاع الإجتماعية الناتجة عن الأزمة الإقتصادية لسنة 1929، كأول إدارة مهمة ظهرت في العالم.

و يعرف Edgard Pisani إدارة المهمة على أساس أنها " إدارة خاصة بمشكلة معينة في زمن معين و في مكان محدد، فهي إدارة متخصصة التي يتوجب عليها الزوال بزوال المسألة التي أنشئت من أجلها. أما إدارة التسيير فهي إدارة عامة التي يغطي مجموع مصالحها إقليم الدولة بكامله و كافة ميادين الحياة العمومية و تتميز بالديمومة و الإستقرار"[75].

تتمثل إدارة المهمة في مصالح إدارية منشأة من أجل الغرض – Ad- hoc – لمدة محددة و لموضوع معين بهدف القيام بوظائف التحليل، التنسيق، التنشيط، الترقية و الخبرة مع تجاوز عوائق التسيير التي تطرحها الإدارة الكلاسيكية.

بالإضافة لما سبق تتميز إدارة المهمة بصغر حجمها، بالمرونة، بالواقعية، بالحركية، بتنشيط المبادرة و الفاعلين المتدخلين في المجال الذي أنشئت من أجله. و هذا على عكس إدارة التسيير التي تبقى إدارة مجزئة إلى عدة وحدات كبيرة الحجم، إدارة غير تطورية، متعلقة بالشكليات، واقعة تحت قيود معتبرة من ناحية تسيير الموارد المالية و البشرية و الفاعل المباشر في المجالات التي تعنيها.

---

[75] - E. PISANI. Administration de Gestion, Administration de Mission. *Revue Française de Science Politique*, Volume 6, numéro 2, Paris, 1956, p. 324.

أخذت الجزائر بهذا النوع من الإدارات في عدة حالات منها خلال الألعاب الإفريقية حيث تم إنشاء لجنة تنظيم الألعاب الإفريقية لسنة 2007 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-258 المؤرخ في 20 يوليو 2005. و لم ينص ذات المرسوم صراحة على طبيعتها القانونية و لكن يمكن تكييفها كإدارة مهمة نظرا لتوفرها على مجمل العناصر المكونة لها.

لقد لوحظ أن النظام الإداري الفرنسي اعتمد كذلك على هذا النوع من الهيئات في بعض المجالات خاصة منها قطاعي الطاقة و البيئة اللذان إنشئت بهما إدارات مهمة تحت تسمية وكالة[76]، كالوكالة من أجل إقتصاد الطاقة المنشأة سنة 1978، الوكالة الفرنسية من أجل التحكم في الطاقة و وكالة البيئة و التحكم في الطاقة. لذا حاولنا تحديد ما إذا كانت تستجيب الوكالات في الجزائر للعناصر المكونة لإدارة المهمة وهذا من خلال التطرق للنظام القانوني لهذه الأخيرة و استخراج، إن وجدت، أوجه الشبه بينهما.

اعتمد على إدارة المهمة، كما أشير إليه أعلاه[77]، بغية تجاوز العوائق اليومية و الروتينية التي تميز إدارة التسيير و بهدف إيجاد الحلول الملائمة لبعض المشاكل التي تواجه الإدارة المعاصرة. لذا زودت بنظام قانوني خاص يتلائم و هذه الإعتبارات و الذي يشمل على النقاط الأساسية التالية :

1. مرونة التسيير؛
2. الطابع الوزاري المشترك؛
3. مهام من نوع خاص؛
4. غياب الشخصية القانونية.

1) مرونة التسيير: تسمح إدرة المهمة بتجاوز الصعوبات التي تواجه الإدارة الكلاسيكية في مجال التسيير. فبالنسبة لتسيير الموارد البشرية، لا تخضع للإجرأت المتعلقة بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية في توظيف المستخدمين. كما لا تمثل الأقدمية المعيار الوحيد لشغل مناصب المسؤولية، نظرا لما يميز هذه الإدارة من تخصص و حاجتها لذوي الخبرة و الكفاءة. أما فيما يخص الموارد المالية فيمكنها الإستفادة من نظام مخفف في مجالي الميزانية و المالية[78].

---

[76] - ENA. Op.cit., p.28.

[77]- انظر أعلاه، الصفحة السابقة.

[78]- H. OBERDORFF. Les institutions administratives, 2ème édition. Paris : Dalloz, 2000, p. 51.

مما سبق نلاحظ أن كل من إدارة المهمة والوكالات الجزائرية تشترك في هدفها المتمثل في إدخال المرونة على الإدارة، غير أن درجة المرونة التي تتمتع بها الوكالات تختلف بإختلاف أنظمتها الأساسية خاصة بالنسبة للموارد البشرية إلى جانب خضوعها لقواعد محددة في حالة استفادتها من تمويل عمومي، فالمرونة التي تميز الوكالات لا ترقى لدرجة تلك التي تتمتع بها إدارة المهمة.

2) الطابع الوزاري المشترك: فمن السمات الأساسية لإدارة المهمة الطابع الوزاري المشترك و الرامي إلى التنسيق بين سياسات عمومية لعدة قطاعات وزارية بهدف تحقيق هدف مشترك. و يترتب عن هذا الطابع خضوع إدارة المهمة لإشراف مباشر للوزير الأول.

و نلاحظ بالنسبة لهذه النقطة أن الوكالة الفضائية الجزائرية، المنشأة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-48 المؤرخ في 16 يناير 2002، كانت تقع تحت الوصاية المباشرة للوزير الأول ولكنها أصبحت تخضع لوصاية وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام و الإتصال بناءا على المرسوم الرئاسي رقم 06-189 المؤرخ في 4 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 31 مايو سنة 2006، المعدل للموسوم الرئاسي رقم 02- 48 المؤرخ في 2 ذي القعدة عام 1422 الموافق 16 يناير 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية الجزائرية،تنظيمها و عملها[79]. أما باقي الوكالات الأخرى فرغم توفرها على مجالس إدارة مشكلة من ممثلي عدة وزارات إلا أنها تخضع لوصاية وزارية واحدة.

3) مهام من طبيعة خاصة: تقوم إدارة المهمة بمهام جديدة ، تشمل أساسا على وظائف التنسيق، التنشيط، الترقية و الخبرة، فلما يراد إنجاز تجهيز عمومي أو بناية عمومية كبرى مثلا، يتم إنشاء إدارة مهمة لهذا الغرض. وتعتبر هذه المشاريع من ضمن القطاعات التي تنشط فيها الوكالات الجزائرية ويمكن أن نذكر على سبيل المثال الوكالة الوطنية للطرق السريعة، الوكالة الوطنية للسدود و التحويلات و الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره.

تمارس إدارة المهمة، على وجه الخصوص، وظائف التنشيط، الترقية، الخبرة و التنسيق لفائدة المصالح الإدارية الكلاسيكية التي تتميز بنوع من الجمود و الإنقسام[80] و قد لوحظ أن هذه الوظائف مؤداة من طرف بعض الوكالات في الجزائر.

---

[79]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديموقراطة الشعبية رقم 36 المؤرخة في 31 مايو سنة 2006.

[80] - ENA. Op.cit., p.28.

و في هذا الإطار يمكن سرد بعض الأمثلة، فتعتبر وكالة تطوير استخدام الطاقة وترشيده مسؤولة على "تنشيط و تنسيق التحكم في الطاقة و ترقيته على المستوى الوطني"[81]، أما الوكالة الفضائية الجزائرية فهي مكلفة "بإقامة التآزر بين المؤسسات الوطنية للتكوين العالي و البحث والتطور الصناعي و كذا المؤسسات المستعملة للتقنيات الفضائية، حول برامج فضائية تتولى تنسيقها بهدف ترقية النشاط الفضائي و تطويره"[82]. و أخيرا الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره التي تسهر على "تنسيق أعمال المؤسسات و الهيئات المعنية بإنجاز المشروع"[83].

و تجدر الإشارة في هذا المجال أنه لا نجد أثر لمثل هذه المهام في النصوص التأسيسية للوكالات، خاصة منها وظيفة التنسيق، إلا في حالات محدودة و عليه فيمكن إدراج معظم الوكالات ضمن فئة إدارات التسيير. ضف إلى ذلك وجود بعض الوكالات المسؤولة في نفس الوقت على مهام التسيير و مهام أخرى تجعلها تستجيب جزئيا لمعايير تعريف إدارة المهمة كالوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره المكلفة بمهمة محددة في الزمن و المكان و المتمثلة في إنجاز المسجد، إلى جانب مهام مستمرة و دائمة متعلقة بتسييره و إدارته.

4) غياب الشخصية القانونية: إن الميزة الأساسية لإدارة المهمة و التي تفرقها نهائيا عن الوكالات الجزائرية هو عدم تمتعها بالشخصية القانونية حيث تتوفر كل الوكالات في النظام الجزائري على الشخصية القانونية.

و تمتاز إدارة المهمة، بالإضافة إلى العناصر المنصوص عليها أعلاه، بصغر حجمها بالمقارنة مع إدارة التسيير و هذا ما يميز كذلك بعض الوكالات الجزائرية غير أن هذا الأمر نسبي إذ توجد وكالات ذات هياكل تنظيمية خفيفة و أخرى ذات هياكل تنظيمية ضخمة و تتوفر حتى على فروع محلية مثل الوكالة الوطنية للطرق السريعة.

و عليه يمكن تلخيص المقارنة بين إدارة المهمة و الوكالات الجزائرية من خلال العناصر المنصوص عليه آنفا، في الجدول الآتي:

---

[81]- أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 04-314 المؤرخ في 10 شعبان عام 1425 الموافق 25 سبتمبر سنة 2005، يعدل و يتمم المرسوم رقم 85-235 المؤرخ في 6 ذي الحجة عام1405 الموافق 25 غشت سنة 1985 و المتضمن إنشاء وكالة تطوير استخدام الطاقة وترشيده، المعدل و المتمم، ج.ر رقم 62.

[82]- أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 02-48 المؤرخ في 2 ذي القعدة عام 1422 الموافق 16 يناير 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية و الجزائرية و تنظيمها و عملها، ج.ر رقم 05 .

[83]- أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 05-137 المؤرخ في 15 ربيع الأول عام 1426 الموافق 24 أبريل سنة 2005، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره، ج.ر رقم 30.

## الجدول رقم 02 : جدول مقارن بين الوكالات و إدارة المهمة في الجزائر

| | مرونة التسيير | الطابع الوزاري المشترك | طبيعة المهام | الشخصية القانونية |
|---|---|---|---|---|
| **إدارة المهمة** | درجة عالية من المرونة و الإستقلالية في مجالي المالية و الموارد البشرية. | - تمثيل لعدة قطاعات وزارية. - إشراف مباشرة للوزير الأول. | -تهيئة أو إنجاز تجهيزات أو مباني عمومية. -مهام التنسيق و التنشيط بين إدارات التسيير ، الخبرة والترقية. | -غائبة |
| **وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده** | مرونة ضعيفة نتيجة خضوعها لقواعد المحاسبة العمومية و الوظيف العمومي في مجالي المالية و الموارد البشرية. | - تمثيل لعدة قطاعات وزارية على مستوى مجلس الإدارة. - وصاية وزير الطاقة والمناجم. | مهمة تنشيط و تنسيق التحكم في الطاقة و ترقيته على المستوى الوطني إلى جانب مهام أخرى. | - موجودة |
| **الوكالة الفضائية الجزائرية** | مرونة ضعيفة نتيجة خضوعها لقواعد المحاسبة العمومية. | - تمثيل لعدة قطاعات وزارية على مستوى مجلس الإدارة. - وصاية وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام و الإتصال. | بإقامة التآزر بين المؤسسات الوطنية للتكوين العالي و البحث والتطور الصناعي و كذا المؤسسات المستعملة للتقنيات الفضائية، حول برامج فضائية تتولى تنسيقها إلى جانب ترقية النشاط الفضائي و تطويره إلى جانب مهام أخرى. | - موجودة |
| **الوكالة الوطنية للطرق السريعة** | مرونة في مجالي المالية و الموارد البشرية دون أن ترقى إلى تلك التي تتمتع بها إدارة المهمة. | - تمثيل لعدة قطاعات وزارية على مستوى مجلس الإدارة. - وصاية وزير الأشغال العمومية. | مهمة دراسة، إنجاز و تجهيز الطرق السريعة. | - موجودة |
| **الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره** | مرونة في مجالي المالية و الموارد البشرية دون أن ترقى إلى تلك التي تتمتع بها إدارة المهمة. | - تمثيل لعدة وزارية على مستوى مجلس الإدارة. - وصاية وزير الشؤون الدينية و الأوقاف. | مهمة إنجاز مسجد الجزائر العاصمة و إدارته و تسييره و في هذا الصدد تقوم بتنسيق أعمال المؤسسات و الهيئات المعنية بإنجاز المشروع | - موجودة |

من خلال ما سبق نستنتج وجود بعض النقاط المشتركة بين إدارة المهمة و بعض الوكالات الجزائرية خاصة منها الهدف من الإنشاء، المتمثل في الرغبة في إضفاء المرونة على نمط التسيير، زيادة على مهام التنسيق، التنشيط والترقية، إلا أنه لا يمكن اعتبار هذه الوكالة كإدارات مهمة نظرا لأوجه الإختلاف بينهما و المتعلقة بالشخصية القانونية و الطابع الوزاري المشترك التي تعتبر كعناصر جوهرية في تعريفها.

و تجدر الإشارة في الأخير إلى أن الفصل الموجود بين إدارة المهمة و الوكالات ليس بمثابة فصل مطلق. فقد لوحظ أن إدارة المهمة قد تمثل مرحلة من مراحل تطور هيئة إدارية ما إلى إدارة تسيير[84] و يمكن في هذه الحالة أن تأخذ شكل الوكالة.

**المطلب الثاني:** الوكالة و سلطات الضبط

يرجع الخلط الشائع الموجود بين مفهومي الوكالة وسلطة الضبط إلى الطبيعة الخاصة للنظام الأمريكي أين يغطي مصطلح الوكالة العديد من الهيئات المندرجة ضمن أصناف قانونية مختلفة. فيمكن الإعتماد على هذا المصطلح، في نفس الوقت، لتكييف كل من لجان الضبط المستقلة مثل إدارة الأغذية و الأدوية (Food and Drugs Administration) و المتعاملين الإقتصاديين العموميين مثل NASA.[85]

إن كانت التفرقة بين مفهومي الوكالة و السلطة الإدارية المستقلة واضحة المعالم في النظام الفرنسي بالنظر للإختلافات الموجودة بينهما في مجالات نشاطها و المهام الموكلة لها[86]، الإستقلالية السياسية و الشخصية القانونية، فإنها أقل وضوحا في الجزائر التي ظهرت بها سلطات ضبط حاملة لتسمية وكالة.

لقد اعتمد المشرع الجزائري على تسمية وكالة عند إنشائه لأربعة (04) سلطات ضبط اقتصادية في مجالي المناجم و المحروقات، حيث أنشئت كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية بموجب القانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 يوليو2001، المتضمن قانون المناجم[87]، أما الوكالة الوطنية لتثمين المحروقات و الوكالة

---

[84] - H. OBERDORFF. Op.cit., p. 53.

[85]- أنظر أعلاه، صفحة رقم 7 و ما بعد.

[86]- تجدر الإشارة إلى تمتع الوكالة الفرنسية للأدوية بصلاحيات ضبط القطاع و لكن هذه الميزة غير كافية لوصفها بالسلطة الإدارية المستقلة.

[87]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 المؤرخة في 4 يوليو سنة 2001.

الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات فقد أنشئت بمقتضى القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات[88].

ظهرت سلطات الضبط في الجزائر في إطار الإصلاحات التي باشرتها السلطات العمومية بغية تحقيق إنسحاب فعلي للدولة من الميدان الإقتصادي أساسا و الإكتفاء بمهمة الضبط، فكانت تسعى بذلك إلى تحقيق تحول جذري لدور الدولة من دولة متدخلة Etat interventionniste إلى دولة ضابطة Etat Régulateur. وتمثل هذه السلطات إحدى الركائز الأساسية لإصلاح إداري ناجح في الجزائر حيث دعى تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها إلى إتخاذ مجموعة من التدابير من طرف الدولة قصد إنجاح الإنتقال إلى إقتصاد السوق و التي محتواها إنشاء سلطات الضبط[89].

كما جاءت سلطات الضبط إستجابة لثلاثة إحتياجات أساسية مشابهة للأسباب التي أدت إلى إنشاء الوكالات في الأنظمة الأجنبية حيث يرغب من خلالها ضمان عدم تحيز التدخل العمومي باستبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية، الإستجابة لمتطلبات الخبرة و الفعالية من خلال مشاركة الخبراء و المختصين و إدخال مرونة التسيير و سرعة رد الفعل.

بعد الإطلاع على النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالوكالات الأربعة السالف ذكرها لوحظ وجود شبه تماثل، من جانبي التكييف و النظام القانوني، بين الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية و بين الوكالة الوطنية لتثمين المحروقات و الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات، غير أنه توجد بعض الإختلافات الهامة بين هاتين المجوعتين من سلطات الضبط. لذا سوف نعالج كل فئة على حدى:

1/ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية:

تناول القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم هاتين الوكالتين ضمن بابه الرابع المعنون " أجهزة الدولة " في فصله الثالث " الأجهزة الأخرى للدولة " الذي يلي مباشرة الفصل المعنون " الإدارة المكلفة بالمناجم". من خلال هذا التقسيم الشكلي نلاحظ أن الوكالتين الوطنيتين تمثل "أجهزة" يرتكز عليها نشاط الدولة في قطاع المحروقات. ضف إلى ذلك استعمال عبارة "الأخرى" و هذا ما يعكس تعريفا سلبيا لها بالمقارنة بالإدارة المركزية.

88- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 المؤرخة في 19 يوليو سنة 2005.

89- تقرير لجنة إصلاح مهام و هياكل الدولة تحت إشراف السيد ميسوم صبيح.2001. تقرير غير منشور. رئاسة الجمهورية. ص ص 103-104.

و عليه فإن التقسيم المعتمد عليه في النص القانوني يجعل من الوكالتين الوطنيتين أجهزة الدولة غير الإدارة المركزية - وزارة الطاقة و المناجم- التي يرتكز عليها نشاطها بالنسبة لهذا القطاع.

كيف قانون المناجم في مادته 43 هاتين الوكالتين بالسلطات الإدارية المستقلة و نص في الفقرة الثالثة من نفس المادة على استقلاليتها إزاء المتعاملين دون أن يذكر استقلاليتها اتجاه الحكومة. و هذا ما يدفع إلى التفكير حول درجة الإستقلالية المراد منحها لهذه الهيئات، خاصة إذا علمنا أن نص القانون باللغة الفرنسية يكيفها بـ Autorité Administrative Autonome بدلا من Autorité Administrative Indépendante المعتمد عليها في النظام الفرنسي[90]. فهل توجد علاقة بين تسمية وكالة و درجة الإستقلالية الممنوحة خاصة إذا اعتبرنا أن مفهوم Autonomie يقع في درجة أدنى من Indépendance في سلم الإستقلالية؟

2/ الوكالة الوطنية لتثمين المحروقات و الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات: أنشئتا هاتان الوكالتان بموجب القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات حيث نصت المادة 12 منه على ما يلي: "تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية و الإستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات... "[91].

و بذلك فقد تم تكييف هذين الهيئتين بالوكالة الوطنية المستقلة وهو شكل قانوني فريد من نوعه يخص و فقط هاتين الوكالتين و التي لا تندج ضمن الفئات المعروفة لسلطات الضبط المتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة و سلطات الضبط المستقلة. كما أنها لا تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما تلك المتعلقة بالوظيفة و المحاسبة العمومية.

و بناءا على ما سبق يمكن التساؤل عن ما إذا كانت الوكالة تمثل فئة فرعية جديدة ضمن الفئة القانونية لسلطات الضبط ؟ وهل تشكل فئة خاصة من سلطات الضبط المتميزة بالطابع التجاري؟

و يمكن تلخيص أهم العناصر المتعلقة بالوكالات الأربعة المدروسة قي الجدول الآتي:

---

[90]- بوجملين وليد. سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري. مذكرة ماجستير. جامعة الجزائر، 2007، ص 48.
[91]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 المؤرخة في 19 يوليو سنة 2005، ص9.

| التسمية | الشكل القانوني | التكييف القانوني |
| --- | --- | --- |
| الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية | وكالة | سلطة إدارية مستقلة |
| الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية | وكالة | سلطة إدارية مستقلة |
| الوكالة الوطنية لتثمين المحروقات | وكالة | وكالة وطنية مستقلة |
| الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات | وكالة | وكالة وطنية مستقلة |

**الجدول رقم 03 : جدول ملخص للأشكال و الأنظمة القانونية لوكالات الضبط الإقتصادية**

يمكن انطلاقا مما توصلنا إليه الإجابة عن السؤالين المطروحين أعلاه كون كل مثال يجيب عن السؤال المتعلق بالآخر. ففيما يتعلق بمسألة التراجع في الإستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط لما يطلق عليها تسمية وكالة فلا توجد علاقة بين هاتين النقطتين حيث أن وكالتي المحروقات تتمتع بمستوى عالي من الإستقلالية و حتى أنها تتوفرعلى طابع تجاري رغم تسميتها بوكالة. أما فيما يتعلق بفكرة تشكيل الوكالات لفئة قانونية فرعية ضمن فئة سلطات الضبط، فإن الأمر غير مرتبط بالتسمية لسبب وجود سلطات ضبط حاملة لهذه التسمية و مكيفة كسلطات إدارية مستقلة. و فيما يخص اعتبار الوكالة الوطنية المستقلة كصنف من أصناف سلطات الضبط فلا يمكن تقديم إجابة قاطعة نتيجة قلة الأمثلة المتعلق بها، فالأمر لن يتضح إلا بعد تتبع الممارسات المستقبلية للمشرع.

و تشترك سلطات الضبط في بعض العناصر المرتبطة بنظامها القانوني و التي سوف نتطرق إليها لتحديد مدى توفرها لدى هيئات تابعة لأصناف قانونية أخرى و حاملة لتسمية وكالة.

1) الشخصية القانونية: تتمتع أغلب سلطات الضبط بالشخصية القانونية[92]، خاصة منها سلطات الضبط الأربعة الحاملة لتسمية وكالة. و بذلك فقد اتخذ المشرع الجزائري نهجا مخالف تماما للنظام الفرنسي أين لا تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية القانونية و تعتبر هذه الميزة من العناصر الأساسية لتعريفها و لتفرقتها عن الوكالات في القانون الإداري الفرنسي.

[92]- تتمتع 8 سلطات ضبط بالشخصية القانونية من مجموع 12 أي أكثر من نسبة 66٪

يؤدي هذا الوضع إلى التساؤل حول محتوى الإستقلالية التي أراد المشرع منحها لهذه السلطات، فهل يهدف إلى منحها إستقلالية تامة بمعنى Indépendance أو إستقلالية نسبية بمعنى Autonomie؟. لوحظ كما أشرنا إليه أعلاه أن الترجمة الفرنسية لمصطلح "المستقلة" في النصوص التشريعية الجزائرية المتعلقة بالسلطات الإدارية هي Autonome. و يعود بنا هذا المفهوم للإستقلالية إلى نظرية الهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية القانونية وبدرجة معينة من الإستقلالية التي لا يمكن أن تتعداها إلى درجة الإستقلالية التامة خاصة و أنها تخضع لرقابة وصائية[93]. و لكن لا تصح هذه الملاحظة بالنسبة لكافة سلطات الضبط فنجد مثلا وكالتين وطنيتين مستقلتين معرفة باللغة الفرنسية على أنها Agences Nationales Indépendantes، رغم تمتعها بالشخصية القانونية.

و عليه نستخلص أن كل الكيانات القانونية الحاملة لتسمية وكالة في النظام الإداري الجزائري تتوفر على الشخصية القانونية. فإذا مثل هذا العنصرأحد الفوارق الأساسية بين الوكالات و السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، فإنه يمثل عامل مشترك بين مختلف الهيئات الحاملة لهذه التسمية. **و بذلك نستنتج أن أول عنصر في تعريف الوكالة في القانون الإداري الجزائري هو الشخصية القانونية.**

2) الإستقلالية السياسية: يقصد بالإستقلالية بالمعنى القانوني عدم الخضوع لأي رقابة سواء كانت وصائية أو سلمية. و تجسد سلطات الضبط هذه الفكرة بوقوعها خارج السلطة التنفيذية. و رغم الإنتقادات الموجهة لها في هذا المجال و المرتبطة أساسا بتدخل السلطة التنفيذية فيها من خلال تركيبتها البشرية، فإنها تتمتع بمستوى عالي من الإستقلالية مقارنتا مع الهيئات العمومية التابعة للسلطة التنفيذية والواقعة تحت وصاية وزارية. و منه يمكن استخراج أول نقطة إختلاف بين سلطات الضبط و الوكالات الجزائرية المدروسة وهي الإستقلالية السياسية الموجودة لدى الأولى، حتى و إن كانت نسبية، و الغائبة تماما لدى الثانية.

3) الإستقلالية و المرونة في التسيير: يتعلق الأمر بالإستقلالية و المرونة في تسيير الموارد المالية و البشرية حيث و كما أشرنا إليه أعلاه، فمن الدوافع الأساسية التي أدت إلى اللجوء إلى سلطات الضبط هو تمتعها بالمرونة المناسبة من أجل مواجهة الوظائف الجديدة المطروحة أمامها.

---

93- بوجملين وليد. المرجع السابق.

وتختلف درجة الإستقلالية من حيث تسيير الموارد المالية و البشرية من سلطة ضبط إلى أخرى، نظرا لإختلاف تكييفاتها و أنظمتها القانونية، ومع ذلك فإنها تتمتع بمستوى أعلى من المرونة بالمقارنة مع الإدارة الكلاسيكية. تستجيب الوكالات محل الدراسة لنفس الإعتبارات إذ يرغب من خلالها تجاوز جمود قواعد التسيير المطبقة على الإدارة. و بذلك نستخلص أن الإستقلالية و المرونة في مجال التسيير حتى و إن كانت نسبية و متفاوتة، تمثل نقطة مشتركة بين كل الكيانات الحاملة لتسمية وكالة في النظام الإداري الجزائري.

4) الإختلاف في طبيعة الوظائف: تكلف سلطات الضبط مثلما توضحه تسميتها بوظيفة الضبط. و لمفهوم الضبط عدة معاني فيقصد به في مجال النظرية العامة للأنساق مجموع الميكانيزمات التي يبحث من خلالها نسق معين عن المحافظة على استقراره بإلغاء كل الإضطرابات الخارجية[94]. أما في مجال العلوم القانونية فتمثل تنظيم يسمح بالتأقلم مع الأوضاع المتغيرة للسوق و المشاكل التي تطرحها و بتكيف السلطات المختصة مع الحالات التي تواجهها و يكتسي شرعية معتبرة نظرا لمشاركة المعنيين بقراراته في عمليتي إتخاذها و تطبيقها[95]، وتعتبر هذه الوظيفة العنصر الأساسي للتفرقة بين سلطات الضبط و الوكالات محل الدراسة، فلا تضطلع هذه الأخيرة بمثل هذه المهام.

و في ممارسة سلطات الضبط لوظيفتها تتمتع بعدة صلاحيات سوف نتطرق لها بإيجاز لتحديد مدى توفرها لدى الوكالات الأخرى.

- السلطة التنظيمية: لسلطات الضبط سلطة معيارية في إعداد قواعد عامة و مجردة و لا نصادف هذا الإختصاص بالنسبة للوكالات الأخرى.
- سلطة إتخاذ القرارات الفردية: تمارس سلطات الضبط لوحدها إمتيازات السلطة العامة بإتخاذ قرارات فردية خاصة بالمتعاملين الذين ينشطون في القطاع الذي تشرف عليه، كالرخص التي تمنحها الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية المتعلقة بالإستغلال المنجمي.
- صلاحيات استشارية و المراقبة: يمكن للحكومة أن تستشير هذه السلطات بخصوص النصوص القانونية المتعلقة بقطاعها و أن تشركها في عملية إعدادها.

[94] - J. CHEVALLIER. La régulation juridique en question. *Revue droit et société*, n° 49, 2001, p.828.
[95] - G. TIMSIT. La régulation. La notion et le phénomène. *Revue Française d'Administration Publique*, n°109, Paris, 2004, p.10.

إذن يمكن استخراج وجه شبه آخر بين الوكالات و هذه السلطات، فالعديد من الوكالات تتمتع بمهمة المشاركة في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بمجال نشاطها. كما تشترك الوكالات وسلطات الضبط بمهمة مراقبة مدى احترام المتعاملين للتنظيمات السارية المفعول الخاصة بنشاطهم.

- صلاحيات شبه قضائية: تنفرد سلطات الضبط بهذه الصلاحيات من خلال توليها مهام التحكيم بين المتعاملين المتخاصمين و فرض عقوبات ضد من يخالف التنظيمات المتعلقة بقطاع النشاط.

و يمكن تلخيص أهم النقاط السابق ذكرها في الجدول الموالي:

| العناصر المشتركة بين الوكالات و بعض سلطات الضبط | نقاط الإختلاف المنفردة بها سلطات الضبط |
|---|---|
| التسمية | التكييف القانوني |
| الشخصية القانونية | وظيفة الضبط |
| الإستقلالية و المرونة في التسيير مع الإشارة إلى تفاوت درجاتها | صلاحية إتخاذ قرارات تنظيمية |
| مهمة المشاركة في إعداد نصوص تنظيمية | صلاحية إتخاذ قرارات فردية |
| مهمة المراقبة | صلاحيات شبه قضائية |

**الجدول رقم 04 : جدول مقارن بين الوكالات و سلطات الضبط في الجزائر**

مما سلف، نستنتج أنه إذا اقتربنا مصطلح الوكالة كتسمية سنلاحظ أنه عبارة عن تسمية أفقية (Transversale) إذ يشمل هيئات تنتمي إلى فئتين قانونيتين مختلفتين في الجزائر ألا وهما الهيئات العمومية وسلطات الضبط. و يتجاوز مجال التسمية بالنسبة لذات السلطات إذ قد يؤول إلى تشكيل فئة قانونية فرعية ضمنها. أما إذا اقتربناه كمفهوم فنلاحظ أنه لا يمكن أن يشكل مفهوم موحد بالنسبة لهاتين الفئتين، فإن اشتركا كلى النوعين من الهيئات في توفرها على الشخصية القانونية، على مرونة التسيير و في بعض الصلاحيات كمهمة المراقبة، فإنها تختلف في نقاط هامة كالإستقلالية السياسية و السلطة التنظيمية التي تعتبر العناصر أساسية لتعريفها و لتفرقتها.

من خلال ما سبق يتضح أن الوكالات محل الدراسة كالوكالة الوطنية للطرق السريعة تقارب إدارة المهمة و سلطات الضبط في بعض العناصر، لكنها لا تستجيب لكل المعايير الضرورية لتعريف إدارات المهمة و سلطات الضبط.

وقد تمكننا من خلال هذه المقارنات خاصة بين سلطات الضبط و الوكالات، من التوصل إلى مفهوم واسع للوكالة شامل لكل الكيانات القانونية الحاملة لهذه التسمية، فهي كيانات قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية، بإستثناء الدولة و الجماعات المحلية و بمرونة التسيير بالمقارنة بالإدارة الكلاسيكية، و لكن لا يمكن التوقف عند هذا التعريف العام نظرا لوسعه و لعدم توفره على عناصر كافية من أجل الإحاطة بدقة بمفهوم الوكالات، ومنه نستطيع التساؤل حول إمكانية تحديد عناصر أخرى للوصول إلى مفهوم ضيق للوكالات في القانون الإداري الجزائري؟ و لمحاولة الإجابة على هذا السؤال سوف نركز دراستنا على الهيئات العمومية Etablissements publics لأنها تشكل الأغلبية الساحقة للكيانات الحاملة لهذه التسمية في الجزائر.

**<u>المبحث الثاني:</u>** الوكالة كهيئة عمومية

إن إشتركت الوكالات مع كل من سلطات الضبط و إدارة المهمة في بعض العناصر، فإن النصوص المنشأة لها حددت طبيعتها القانونية و كيفتها بالهيئة العمومية،و في معالجتنا لهذه النقطة سوف نحاول الإجابة عن السؤالين التاليين: هل تشمل الوكالة كل الهيئات العمومية أو جزء منها و ما هي العلاقة بين الوكالة و التسمية الممنوحة لها؟

**<u>المطلب الأول:</u>** الوكالة صنف من أصناف الهيئات العمومية

تناولت مجمل النصوص القانونية المنشأة للوكالات طبيعتها القانونية وهذا بتكيفها، ما عدا سلطات الضبط الأربعة المشار إليها أعلاه، بالهيئة العمومية. فعلى سبيل المثال، نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-302 مكرر المؤرخ في 07 جويلية سنة 1992 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة، على ما يلي: " تنشأ مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع إداري تسمى "الوكالة الوطنية للطرق السريعة" و تدعى في صلب النص "الوكالة"، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، تخضع للقوانين و التنظيمات المعمول بها في هذا المجال و لأحكام هذا المرسوم."[96]. أما المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أفريل سنة 2007، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري و المحدد لقانونها الأساسي، فقد نصت على ما يلي: " تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية

[96]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 61 المؤرخة في 12 أوت سنة 1992، ص1610.

" الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري " وتدعى في صلب النص "الوكالة"، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي. تخضع الوكالة للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة. و تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير."[97]. كما جاءت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-296 المؤرخ في 8 سبتمبر سنة 1996، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و تحديد قانونها الأساسي، على النحو التالي: " عملا بأحكام المادة 16 من الأمر رقم 96-14 المؤرخ في 8 صفر عام 1417 الموافق 24 يونيو سنة 1996، والمذكور أعلاه، تحدث هيئة ذات طابع خاص تسري عليها أحكام هذا المرسوم، تسمى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، وتدعى في صلب النص "الوكالة".[98]

و منه نستنتج أول نقطة إختلاف بين الوكالات الجزائرية و الفرنسية حيث تتخذ هذه الأخيرة، إلى جانب شكل الهيئة العمومية، أشكال الجمعية و مجموعات المنفعة العامة و التي تعرف كالتالي؛ "كيانات متمتعة بالشخصية القانونية الخاضعة للقانون العام، و هادفة إلى مشاركة فاعلين من القانون العام و آخرين من القانون الخاص في تسيير مرفق عام"[99]. و عليه فلا تعتمد السلطات العمومية الجزائرية، تحت تسمية وكالة، على كيانات من القانون الخاص أو على مجمعات المنفعة العامة، فالوكالات في الجزائر لا تنتمي إلا لفئة الهيئات العمومية على عكس النظامين الأمريكي و الفرنسي.

و بناءا على ما سبق يمكن تعريف الوكالة إستنادا على تعريف مجلس الدولة الفرنسي للهيئة العمومية كالتالي: " شخص معنوي خاضع للقانون العام، مكلف بمهمة مرفق عام و يتمتع لهذا الغرض بدرجة معينة من الإستقلالية الإدارية و المالية."[100]. و لكن هذا التعريف جد واسع، فيمكن من خلاله أن ندرج، تحت غطاء الوكالة، كل الهيئات العمومية الجزائرية. فهل توجد معاييرأخرى تسمح بتضييق مفهوم الوكالة في إطار الهيئة العمومية؟

إضافة إلى العنصر الأول المعرف لها والمتمثل في تمتعها بالشخصية القانونية العامة، تتميز الوكالة بالطابع الوطني و يترتب عن ذلك إستبعاد بعض الهيئات العمومية من تعريفها. و تتضح هذه الخاصية جليا من خلال النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشائها و تحديد أنظمتها الأساسية، التي تنص عليها صراحة في بعض الحالات، مثل الوكالة الوطنية للطرق السريعة

[97]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 27 المؤرخة في 25 افريل سنة 2007، ص3.
[98]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 52 المؤرخة في 11 سبتمبر سنة 1996، ص12.
[99]- O. NIEUWYAER. Les agences de sécurité sanitaire et environnementale : un renouveau du statut de l’établissement public ?. Mémoire 4ème année IEP. Lyon : Université Lumière Lyon 2, 2006, p. 17.
[100] - FRANCE, CONSEIL D’ETAT. Les établissements publics nationaux : catégories et spécificités. la Documentation Française. Paris : 1985, N.E.D. n° 4784.

المعرفة كمؤسسة عمومية وطنية ذات طابع إداري أو الوكالة الفضائية الجزائرية المعرفة كمؤسسة عمومية وطنية ذات طابع خاص[101] . و إن لم تتناول النصوص القانونية صراحة الطابع الوطني للوكالة، يمكن إستخلاصه من خلال تسميتها التي تتضمن في بعض الأحيان مصطلح "وطنية" زيادة على خضوع كافة الوكالات لوصاية وزارية و هذا ما يؤكد طابعها الوطني.

و يسمح هذا العنصر بإستبعاد كل الهيئات العمومية المحلية كوكالة حماية و ترقية الساحل المنشأة، بمقتضى قرار محافظة الجزائر الكبرى رقم 467 المؤرخ في 25 أفريل 1998، على شكل شركة عمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و الواقعة تحت وصاية ولاية الجزائر. و تجدر الإشارة في هذا المجال إلى وجود بعض الوكالات ذات الطابع الوطني سواء من خلال تسميتها أو خضوعها لوصاية وزارية التي تؤدي مهام خاصة لا يمكن أن تتجاوز إطار جغرافي محدد كالوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسيره أو وكالة ترقية حظيرة الرياح الكبرى، فربما أضفى عليها الطابع الوطني نتيجة للأهمية و الأولوية التي تعطيها السلطات العمومية لمجال نشاطها، وعليه فلا يمكن حذف هذه الوكالات من ضمن الفئة المراد تحديدها.

و نستنتج من خلال ما توصلنا إليه بالنسبة للعنصر الثاني لتحدديد مفهوم الوكالة، خضوع هذه الأخيرة لرقابة وصائية وزارية نظرا لطابعها الوطني. فإذا أخذنا بعين الإعتبار مبدأ التخصص المتعلق بالهيئة العمومية، سنتوصل إلى تحديد عنصرا ثالث لتعريف الوكالة. فالهيئات العمومية الوطنية خاضعة لهذا المبدأ إذ لا تحدد مهامهما بناءا على حدود جغرافية بل حسب حدود مادية تتضمنها النصوص التنظيمية المتعلقة بها.

فإذا علمنا أن كل وزارة مكلفة بقطاع معين، و أن كل وكالة مرتبطة بوزارة وصية، و تمارس مهام محددة ماديا، فهذا يستلزم أن كل وكالة مكلفة بمهام قطاعية محدودة لا يمكن أن تتعداها. و هذا ما تؤكده كل النصوص إذ تندرج دائما صلاحيات الوكالة ضمن القطاع الذي تشرف الوزارة عليه ، فتنشط الوكالة الوطنية للسدود و التحويلات في هذين المجالين الأخيرين و اللذان يعتبران من صلب اختصاص وزارة الموارد المائية و كذا الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب التي تندرج مهامها ضمن الإختصاص العامة للوزارة المكلفة بالشغل، و غيرها من الوكالات.

---

[101]- انظر المادة 2 من المرسوم 02-48 المؤرخ في 16 يناير سنة 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية الجزائرية وتنظيمها وعملها، ج.ر رقم 05، ص10.

تتميز الوكالات بخاصية رابعة المتمثلة في تنفيذها لسياسات معينة، و قد أكدت النصوص التنظيمية المتعلقة ببعض الوكالات صراحة على هذه المهمة و من أمثلتها المرسوم التنفيذي رقم 92-302 مكرر المؤرخ في 07 جويلية سنة 1992، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة، الذي ينص في مادته الرابعة على ما يلي: " تعد الوكالة، وفقا لأهداف المخطط الوطني للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية، أداة للدولة مكلفة بتطبيق البرامج و المخططات و البرامج المقررة في مجال دراسات انجاز الشبكة الوطنية للطرق السريعة و استغلالها و صيانتها... "[102]، إلى جانب المرسوم الرئاسي رقم 02-48 المؤرخ في 16 يناير 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية الجزائرية و تنظيمها وعملها التي جاءت مادته الرابعة كالآتي: " الوكالة أداة تصور وتنفيذ السياسة الوطنية لترقية النشاط الفضائي و تطويره..." و نفس الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية للغابات حيث نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-114 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للغابات، على ما يأتي: " تماشيا مع أهداف المخطط الوطني للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية، تكون الوكالة أداة لتطبيق المخططات و البرامج المقررة..."[103]. و نلاحظ نفس الخاصية أيضا بالنسبة للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة حيث تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 05-165 المؤرخ في 3 مايو سنة 2005، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و تنظيمها و سيرها، على ما يلي: " الوكالة هي أداة الدولة في مجال تنفيذ السياسة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ..."[104].

و إن لم توضح النصوص القانونية بصراحة مهمة الوكالات في تنفيذ السياسات العمومية، فنستطيع استخراجها من خلال تحليلها. فيمكن أن تأخذ مهمة تنفيذ السياسات، عدة أشكال، قد تتمثل في مهام التنشيط، التشجيع، الترقية، مثلما هو الحال بالنسبة للوكالة الوطنية لتسلية الشباب والتي حددت مهمتها بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 89-215 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1989، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتسلية الشباب، كما يلي: " مهمة الوكالة هي المساهمة في ترقية أنشطة التسلية التربوية وأنشطة الهواء الطلق التي تنظم لصالح الشبيبة، و في تنميتها..."[105] و كذا الأمر بالنسبة لوكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده التي تنص المادة 4 من المرسوم رقم 85-235 المؤرخ في 25 أوت 1985، المتضمن إنشاء وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده،

[102]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 61 المؤرخة في 12 أوت سنة 1992، ص1610.
[103]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 18 المؤرخة في 02 ماي سنة 1990، ص580
[104]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 32 المؤرخة في 04 ماي سنة 2005، ص28.
[105]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 32 المؤرخة في 29 نوفمبر سنة 1989، ص1332.

المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-314 المؤرخ في 25 سبتمبر 2004، على ما يلي: " تتولى الوكالة، بالتشاور مع مجموع الشركاء المعنيين إعداد البرنامج الوطني للتحكم في الطاقة و متابعته، و تنشيط التحكم في الطاقة و ترقيته على المستوى الوطني..."[106]. و قد تتخذ مهمة تطبيق السياسة العمومية شكل تسيير مجموعة من الوسائل أو تقديم خدمات، كالوكالة الوطنية للتشغيل، التي تقدم خدمات لطالبي و عارضي العمل و تضعهم في علاقة فيما بينهم[107]. و في أغلب الأحيان تجمع الوكالات بين مختلف هذه الأوجه المتعلقة بتنفيذ السياسة العمومية، كالوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار المكلفة بترقية الإستثمارات و التي لهذا الغرض تقدم مجموعة من الخدمات للمستثمرين[108].

و وفقا لهذه المعايير الأربعة (الشخصية القانونية، الطابع الوطني، التخصص، أداة تنفيد السياسات العمومية)، يمكن التوصل إلى تحديد مفهوم الوكالة في القانون الإداري الجزائري الذي يشابه المفهوم الذي استخرجه طلبة المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية بخصوص هذه الكيانات في بلدهم حيث يعرفونها كالتالي: " شخص قانوني عام، بإستثناء الدولة، والمكلف بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة."[109].

و بمراعاة الإختلافات الموجودة بين الوكالة في الجزائر و فرنسا، سوف نحاول اقتراح تعريفها في القانون الإداري الجزائري " كهيئة عمومية مكلفة بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة".

و انطلاقا من هذا التعريف يمكن استبعاد فئات أخرى من الهيئات العمومية من مفهوم الوكالات و المتمثلة فيما يلي:

- الهيئات العمومية الخاصة بالتعليم العالي و مرافق الصحة: كالجامعات، المدارس العليا و المستشفيات.
- الهيئات العمومية الخاصة بالضمان الاجتماعي التي لا تمارس مهام تتعلق بسياسة عمومية معينة.
- الهيئات العمومية المكلفة بمهمة المرفق العام الصناعي و التجاري البحت.

[106]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 62 المؤرخة في 26 سبتمبر سنة 2004، ص12.

[107]- أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 18 فيفري 2006، المحدد للوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 06، ص 23.

[108]- أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 9 أكتوبر سنة 2006 ، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار و تنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 64، ص 14.

[109] - ENA. Op.cit., p. 26.

مما سبق، نلاحظ أن تسمية وكالة لا تؤسس أي فئة قانونية جديدة في القانون الإداري الجزائري و إنما تخص الفئات القانونية التقليدية لاسيما منها فئة الهيئات العمومية. و إذا عرفنا الوكالة بالهيئة العمومية المكلفة بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية، و رغم استبعاد عدة هيئات بواسطة هذا التعريف، إلا أنه سوف تندرج ضمنها مجموعة من الهيئات الغير حاملة لهذه التسمية، لذا سنطرح التساؤل التالي: هل توجد علاقة بين تسمية الوكالة و صنف من الهيئات العمومية الذي قد تشكله؟ أو ما هي إلا مجرد تسمية ممنوحة للهيئات العمومية حسب مزاج محرري النصوص القانونية المنشأة لها؟

**<u>المطلب الثاني:</u>** الوكالة كمفهوم غير مرتبط بالتسمية

منحت تسمية وكالة لعدة هئيات منتمية إلى فئات قانونية مختلفة، فبالإضافة إلى سلطات الضبط و الهيئات العمومية التي تعرضنا إليها أعلاه، أطلقت كذلك على شركة وطنية ألا و هي الوكالة الوطنية للنشر و الإشهار حيث نصت المادة الأولى من الأمر67-279 المؤرخ في 20 ديسمبر 1967، المتضمن إحداث شركة وطنية تسمى بـ "الوكالة الوطنية للنشر و الإشهار" على ما يأتي: " يصادق على تأسيس شركة وطنية المسماة " الوكالة الوطنية للنشر و الإشهار" (و.و.ن.إ) و الملحق قانونها الأساسي بهذا الأمر."[110]، و هذا ما يؤكد على الطابع الأفقي لهذه التسمية. و عليه و إذا علمنا أن العناصر المعرفة للوكالة، المتوصل إليها أعلاه، لا تنطبق على الوكالة الوطنية للنشر و الإشهار فنستنتج أن إطلاق تسمية وكالة على أي كيان قانوني لا يجعل منه بالضرورة وكالة وفق لهذا المفهوم.

كما أن التعريف الأولي المقدم للوكالة في الجزائر، ينطبق على هيئات عمومية التي لا تتوفر حتما على هذه التسمية و هذا ما يؤدي إلى التساؤل حول الفرق الموجود بين تسمية وكالة و تسمية مكتب، ديوان، مركز وطني و غيرها من التسميات المطلقة على الهيئات العمومية.

لم تنشأ بعض الوكالات من العدم (Ex nihilo) و إنما جاءت لتعوض هيئات عمومية أخرى، و ستسمح النصوص القانونية المتضمنة تغيير تسمية تلك الهيئات، بمعرفة ما إذا كانت ترمز تسمية وكالة إلى نموذج إداري خاص أو ما هي إلا مجرد تسمية من ضمن التسميات الأخرى.

[110]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 المؤرخة في 05 جانفي سنة 1968، ص16.

و عادة ما يتم تحويل بعض الهيئات العمومية المسماة بمكتب أو ديوان (Office)[111] إلى وكالات مثلما حدث بالنسبة للمكتب الوطني لليد العاملة المحدث بموجب المرسوم رقم 62-99 المؤرخ في 29 نوفمبر 1962 الذي تم تحويل تسميته بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-259 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990، الذي نصت المادة الأولى منه على ما يلي: " تتغير تسمية المكتب الوطني لليد العاملة المحدث بالمرسوم رقم 62-99 المؤرخ في 29 نوفمبر سنة 1962 المذكور أعلاه، و المنظم بالأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1971 المذكور أعلاه، فتصبح " الوكالة الوطنية للتشغيل" وتدعى في صلب النص "الوكالة الوطنية"."[112]. وقد حافظت هذه المؤسسة على نفس الطبيعة القانونية المتمثلة في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، و لكن تم إعادة النظر في مهامها، إلا أن هذا التعديل غير متعلق بالتسمية و إنما جاء إثر تغير الظروف المحيطة بها[113]، و بالتالي فلم تترتب أي نتيجة عن تغيير تسمية هذه الهيئة من مكتب إلى وكالة.

لقد لوحظ في البلدان الأوربية التي لا يوجد بها تعريف واضحة للوكالة خاصة منها فرنسا أن كلمة وكالة ظاهرة اصطلاحية جاءت في أغلب الأحيان لتحل مكان كلمة ديوان (Office) التي يعود استعمالها إلى بداية القرن الماضي. و إن صح هذا الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية للتشغيل، فإنه ليس بقاعدة عامة حيث لوحظت خلال السنوات الأخيرة حركة قائمة على استبدال مصطلح "وكالة" بمصطلح "ديوان" في تسمية بعض الهيئات العمومية، كالوكالة الوطنية لإنجاز هياكل الري الأساسية و تسييرها للسقي و صرف المياه التي حولت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-183 المؤرخ في 18 مايو 2005 المتضمن تعديل قانونها الأساسي[114]، إلى ديوان وطني للسقي و صرف المياه. وكذا حال الوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم و النصب التاريخية التي حولت بدورها، بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 05-488 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2005، المتضمن تحويل الطبيعة القانونية للوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم و النصب التاريخية و تغيير تسميتها، إلى ديوان وطني لتسيير الممتلكات الثقافية المحمية و استغلالها إذ نصت المادة الأولى من ذات المرسوم على ما يأتي: " تحول الوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم و النصب التاريخية المحدثة بموجب المرسوم رقم 87-10 المؤرخ في 6 جمادى الأولى عام 1407 الموافق 6 يناير سنة 1987 و المذكور أعلاه، إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري تتمتع بالشخصية

[111]- لا تقيم النصوص التنظيمية المتعلقة بكل من المكاتب و الدواوين تفرقة بالنسبة لتسميتها باللغة الفرنسية حيث تسمى كلاهما بـ « Office »

[112]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 39 المؤرخة في 12 سبتمبر سنة 1990، ص1225.

[113]- كانت مهام المكتب الوطني لليد العاملة تخص بصفة أساسية اليد العاملة الموجهة للعمل في الخارج و لكن مع تغير الظروف المحيطة أعيد النظر فيها و أصبحت تركز بصفة تامة على اليد العاملة الوطنية و الأجنبية التي تنشط بداخل التراب الوطني.

[114]- أنظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 05-183 المؤرخ في 18 مايو 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية لإنجاز هياكل الري الأساسية و تسييرها للسقي و صرف المياه، ج.ر رقم 36 المؤرخة في 22 مايو سنة 2005، ص13.

المعنوية و الإستقلال المالي، تسمى " ديوان وطني لتسيير الممتلكات الثقافية المحمية و استغلالها " و تدعى في صلب النص "الديوان"[115].

و يطرح مصطلح الديوان نفس الإشكال المطروح بالنسبة للوكالة فلا نجد له أي تعريف و حتى و أن الكلمة في حد ذاتها مستعملة بلا مبالاة إلى جانب تسميات أخرى كالصندوق (Caisse) أو الوكالة (Régie)، و تجدر الإشارة بالنسبة لهذه النقطة الأخيرة أن النصوص القانونية باللغة العربية لا تفرق بين الكلمات الفرنسية "Agence" و "Régie" حيث تترجم كلاهما بكلمة واحدة و هي الوكالة، و لا تتعلق دراستنا هذه للوكالة إلا بمقصودها الفرنسي « Agence ».

و رغم غياب تعريف واضح، جامع و مانع للديوان، فإن هذا الأخير يتميز بالشخصية القانونية التي تمنحه استقلالية معتبرة عن الدولة، و يعتبر كذلك كتجسيد للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، و هذا ما يدعمه المثالان السابقان فقد نتج عن تحويل الوكالتين المذكورتين أعلاه إلى ديوانان، تحول في طبيعتها القانونية من مؤسسة عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري، و منه فقد رافق التغيير في التسمية من وكالة إلى ديوان تغيير في الطبيعة القانونية من مؤسسة عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري. و بالتالي يمكن طرح السؤال الآتي: هل تمثل الهيئات العمومية المسماة بديوان صنف الوكالات بمعنى الهيئات العمومية المكلفة بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة التي تتخذ الشكل القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري؟

يمكن الإجابة على هذا السؤال بالنفي و ذلك من خلال مثالين واضحين، فيتمثل المثال الأول في الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدمانها التي هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري مسماة بـ "ديوان" ومكلفة بإعداد السياسة الوطنية و اقتراحها لمكافحة المخدرات و إدمانها في مجال الوقاية و العلاج و إعادة الإدماج و القمع و السهر عليها[116]، و هذا ما يدل على إمكانية وجود هيئات عمومية ذات طابع إداري مكلفة بتنفيذ سياسة وطنية، حاملة لتسمية ديوان. فلا ترتبط هذه التسمية على وجه الحصر بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

[115]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 83 المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2005، ص16.

[116]- أنظر المواد 01، 02 و 04من المرسوم التنفيذي رقم 97-212 المؤرخ في 07 يونيو سنة 1997، الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدمانها، ج.ر رقم 41 المؤرخة في 15 يونيو سنة 1997، ص7.

أما المثال الثاني فيتعلق بالوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية و تطويرها، المعرفة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، المسماة بوكالة و المعتبرة كأداة الدولة في مجال تصور و تنفيذ السياسة الوطنية في هذا المجال[117]، وهذا ما يؤكد عدم الإرتباط الحتمي للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري بتسمية ديوان إذ توجد هيئة عمومية لها هذا النظام الأساسي و المسماة بوكالة.

و مما سبق و حتى و إن كانت تسمية ديوان تخص في أغلب الأحيان هيئات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، فإنه لا يوجد فرق بينها و بين تسمية وكالة بالنسبة لمعدي النصوص المنشأة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري و ذات الطابع الصناعي والتجاري حيث يستعملون الكلمتين دون أي منطق صارم.

و لا تقتصر عمليات تغيير تسميات الهيئات العمومية على تسميتي وكالة و ديوان و إنما تشمل على كلمات أخرى كالمعهد و من أبرز الأمثلة عن ذلك الوكالة الوطنية للموارد المائية الناتجة عن تغيير تسمية المعهد الوطني للموارد المائية وقد تم ذلك بمقتضى المرسوم 87-129 المؤرخ في 19 مايو سنة 1987، المتضمن تغيير تسمية المعهد الوطني للموارد المائية فيجعلها " الوكالة الوطنية للموارد المائية " الذي لم يحتوي إلا على مادة واحدة، بغض النظر عن تلك الخاصة بالنشر في الجريدة الرسمية، التي تنص على ما يلي: " تغير تسمية المعهد الوطني للموارد المائية المحدث بالمرسوم 81-167 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1981 المذكور أعلاه، فتصبح " الوكالة الوطنية للموارد المائية "[118]، و بذلك فقد تم إتخاذ مرسوم تنفيذي لأجل استبدال وفقط، كلمة معهد بكلمة وكالة في تسمية الهيئة العمومية دون أن يترتب عن ذلك أي أثر قانوني خاصة بالنسبة لطبيعتها القانونية و مهامها، و هذا ما يدل على إمكانية استعمال كلى الكلمتان في تسمية نفس الهيئات العمومية.

و يمكن إستخراج التسميات الأخرى المطلقة على الوكالات دون اللجوء إلى النصوص القانونية المتضمنة تغيير تسميات الهيئات العمومية و ذلك من خلال تحديد مدى إستجابتها للعناصر المعرفة للوكالة في الجزائر. فكيفت محافظة الطاقة الذرية المعرفة، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1996، المتضمن إنشائها وتنظيمها و سيرها، بالمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الخاص، المتمتعة بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي والمعتبرة

[117]- أنظر المواد 01 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 04-91 المؤرخ في 24 مارس سنة 2004، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية و تطويرها و المحدد لتنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 19 المؤرخة في 28 مارس سنة 2004، ص7.
[118]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 21 المؤرخة في 20 مايو سنة 1987، ص799.

كأداة تضع وتطبق السياسة الوطنية لترقية الطاقة و التقنيات النووية[119]، و تنميتها. فهي تستجيب كليا للعناصر المعرفة للوكالة في القانون الجزائري، فهي هيئة عمومية مكلفة بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة، و بالتالي يمكن إدراج كلمة محافظة ضمن مجموع المفردات التي يمكن استعمالها لتسمية الوكالات في الجزائر.

و في نفس السياق يمكن التوقف عند المركز الوطني للسينما و السمعي - البصري المكيف، بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 04-236 المؤرخ في 23 غشت سنة 2004، المتضمن إعادة تنظيم مركز العرض السينمائي وتغيير تسميته، بالمؤسسة ذات الطابع الإداري و المكلف بالمهام الأساسية المتمثلة في السهر على التنظيم السينمائي و دعم السينما و السمعي - البصري و منتوجات الإعلام المتعدد الوسائط[120]، فهو بدوره يستجيب كليا للعناصر المعرفة للوكالة. وبذلك، تضاف تسمية مركز وطني إلى قائمة أسماء الوكالات في الجزائر.

من خلال ما سبق، لم نستطع التوصل إلى تحديد المنطق الذي يتبعه معدي النصوص القانونية لإطلاق تسمية معينة على إحدى الهيئات العمومية ، فتارة تستعمل كلمة وكالة و تارة أخرى كلمة ديوان إلى جانب محافظة، مركز وطني ومعهد...إلخ. فلا يوجد أي معيار يسمح بإستنتاج أسلوب واضح لإطلاق هذه التسميات خاصة منها تسمية وكالة، بالإضافة إلى عدم التأثير الحتمي للتسمية المختارة على الطبيعة القانونية و مهام الهيئة المعنية.

و عليه نعتبرأن تسمية وكالة موضة إصطلاحية، ناتجة عن حركة الوكالات التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية، و يترتب عن هذا المصطلح نتائج لفظية أكثر مما هي قانونية، فهي لا تشكل نظام قانوني خاص، وإنما تضيف و فقط صنف آخر للأصناف العديدة من هيئات العمومية في الجزائر.

وبالتالي و إن أردنا دراسة الوكالة في القانون الإداري الجزائري، فلا بد من التخلي عن التسمية التي ليس لها أي تأثير قانوني و ليست عنصر جوهري في تعريفها و التركيز على العناصر التأسيسية لها و البحث عن معايير إضافية من أجل الدقة في تحديد مفهومها.

و كحوصلة، لم تظهر الوكالات في الجزائر نتيجة حركة إصلاح إداري، فما هي إلا تطبيق للامركزية التقنية أو الوظيفية حيث تتخذ الأشكال المعروفة للهيئات العمومية إلا أنها تتميز بتنفيذ سياسات قطاعية وطنية.

[119]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 75 المؤرخة في 04 ديسمبر سنة 1987، ص .ص 24-25.
[120]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 53 المؤرخة في 25 أوت سنة 2004، ص4.

هذا ما يدل على التأثر و لو كان نسبي بالنماذج الأجنبية التي تدعو إلى الفصل بين وظيفتي تحديد السياسات العمومية و تنفيذها، و لا يرتبط مفهوم الوكالة بالتسمية، إذ يمكن أن تسمى بديوان، مكتب، محافظة، مركز و غيرها. و إن أختيرت كلمة وكالة لتسمية هيئة عمومية فهذا لا يعني إلا تأثر معدي النصوص القانونية بالموضة التي تجتاز العالم بأسره و المتمثلة في الإعتماد على كيانات قانونية مسماة بالوكالة لإدخال نوعا من التحديث على الإدارة و لكن لا ينتج عن استعمال هذا المصطلح في الجزائر أية نتيجة قانونية، فلا يقتصر التحديث في بلادنا إلا على التسمية.

و إذا اعتبرنا الوكالة كمفهوم و لا كتسمية، مثلما أشرنا إليه أعلاه، فسنتسأل عن الأسباب التي أدت إلى إنشائها في الجزائر، فهل تكمن في الأسباب التقليدية المؤدية إلى إنشاء الهيئات العمومية؟ أم في إعتبارات أخرى؟، و يؤدي بنا هذا الأمر إلى البحث عن قطاعات نشاطها و هذا بغية معرفة ما إذا كانت الوكالة متواجدة بصفة عامة في كل القطاعات؟ أو مرتبطة بقطاعات خاصة و حساسة؟، و التطرق لهاتين النقطتين، يملي علينا طرح سؤال أخيرمتعلق بطبيعة نشاطها، فهل تمارس الوكالة وفقط مهمة المرفق العام المفوضة تقليديا للهيئات العمومية؟ أم يخص نشاطها جوانب أخرى من نشاط الدولة ( Action de l’Etat )؟

## **<u>الفصل الثالث:</u> إنتشار ظاهرة الوكالة و مضمون نشاطها**

ظهرت و انتشرت الوكالات في الجزائر عبر معظم قطاعات الحياة العمومية و سوف نحاول من خلال هذا الفصل التعرض إلى الأسباب التي أدت إلى الإعتماد عليها و القطاعات التي انتشرت فيها بناءا على عملية إحصائية للوكالات في الجزائر. تتميز الوكالات كذلك بتأديتها للنشاطات التقليدية للدولة و المتمثلة في المرفق العام و الضبط .

### **<u>المبحث الأول:</u> أسباب و مدى إنتشار الوكالات في المنظومة الإدارية الجزائرية**

تتغيرالدوافع المؤدية إلى الإعتماد على الوكالات من بلد إلى آخر و تختلف درجة اللجوء إليها بإختلاف القطاعات التي تنشط بها. ففي غياب إستراتيجية وطنية للإصلاح الإداري القائم على الوكالات سنحاول تحديد الأسباب التي أدت إلى إنشائها في الجزائر و القطاعات التي شملتها.

#### **<u>المطلب الأول:</u>** أسباب نشأة الوكالات.

كان الهدف من الإصلاح الإداري المتبع خلال التسعيينات في السويد تدعيم إستقلالية الوكالات لغرض الرفع من إنتاجيتها في مرحلة انتهجت فيها السلطات العمومية سياسة تقشفية.

وقد أدى البحث عن الفعالية في الإدارة في الدول الأنغلوساكسونية، خاصة منها بريطانيا، إلى إعادة النظر في التنظيم الإداري بصفة جذرية. أما في فرنسا، فقد إنطلقت السلطات العمومية، خلال نفس الفترة، في عملية تحديث الإدارة دون المساس بالهياكل و الوحدات الإدارية التقليدية.

إذا كانت أسباب إنشاء سلطات الضبط الإقتصادية الحاملة لتسمية وكالة واضحة المعالم وهادفة إلى ضبط قطاع إقتصادي معين، فإن إنشاء الهيئات العمومية الحاملة لنفس التسمية هوغير ذلك.

تتمتع الوكالات في الدول الأنجلوساكسونية و أروبا الشمالية بتعريف قانوني واضح[121] و بمنطق مستقر و منه يمكن و بسهوله تحديد الأسباب المؤدية لإنشائها و التي تكون في أغلب الأحيان متماثلة، خاصة في بريطانيا.

أنشئت الوكالات في بريطانيا، كما سبقنا الإشارة إليه، في إطار نظرية " التسيير العمومي الجديد " من أجل التقليل من عبء الإدارة التي كانت تكلف أموال باهضة و إدخال الفعالية عليها. إن تبني نظام الوكالات يهدف أساسا إلى الفصل بين وظيفة التخطيط و البرمجة ( وضع السياسات العمومية ) و تلك المتعلقة بالتنفيذ.

كما سعت السلطات العمومية البريطانية من خلال تأسيس الوكالات إلى إتخاذ نمط تسيير عمومي قائم على الأهداف و ليس على الموارد، فقد فصلت هذه الهيئات عن الإدارات الوزارية التقليدية لغرض التمكين من تحديد أهدافها و تقييمها بعد أداء مهامها.

و أرادت بريطانيا بواسطة الوكالات التنفيذية إدخال طرق التسيير المعتمد عليها في القطاع الخاص ( المؤسسات الخاصة ) على هيئات تابعة للقطاع العام. فعلاقة العمل محددة بموجب عقد أهداف و الرواتب الشهرية مرتبطة بمردودية الموظف و مدى تحقيقه للأهداف المسطرة.

أما في النظام الفرنسي فتعبر الوكالات عن فكرة الفعالية، سرعة الإستجابة و رغبة في تحديث الإدارة. إن تحديث الإدارة يتطلب تحولات بطيئة في الثقافات و الذهنيات، فمتطلبات النشاط الإداري و السرعة التي يتوجب على الإدارة الإتصاف بها عند مواجهة وضعية ما لا تتوافق و فكرة انتظار نتائج عملية التحديث. لذا فإن المتطلبات الوظيفية و الواقعية تملي ضرورة إنشاء الوكالات.

---

[121]- أنظر أعلاه، ص رقم 7 و ما بعد.

فلما تعجز إدارة عمومية ( إدارة كلاسيكية ) التي لا تتميز بالحداثة، و بقدرة التكييف و الإستجابة السريعة، عن القيام بهمام جديدة أو تأدية وظائفها، يتم إنشاء الوكالات التي تمثل الحل الأكثر واقعية لأجل التكفل بتلك الوضعية.

فكان مثلا هدف إنشاء الوكالة الفرنسية للأدوية الإستجابة بسرعة لموجة إنشاء هيئات مماثلة في الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي و تأسيس الوكالة الأوروبية للأدوية[122].

وتلعب الوكالات دور قوة قصف إدارية " Force de frappe administrative" لما تتميز به من خصائص:

- آجال الإنشاء: تنشأ بموجب مرسوم الذي يتميز بقلة إجرأت و قصر آجال إتخاذه مقارنتا مع القوانين؛
- سرعة التكيف: تتمتع الوكالات بخاصية الفصل المؤسساتي فيتم إتخاذ القرارات الإستراتيجية من طرف مجلس الإدارة أما القرارات الجارية فهي من إختصاص المدير العام إضافة لمنحها، عكس النظام الجزائري، سلطة تحديد تنظيمها الداخلي ؛
- أثر الحجم: إن صغر حجم الوكالة بالمقارنة مع الإدارة الوزارية من شأنه أن يسهل تعبئة الموظفين و إدخال الديناميكية عليها. فقصر سلسلة إتخاذ القرار و الطبيعة الخاصة لمهام الوكالة تولد لدى الموظفين ثقافة إنتماء التي تؤثر بصفة إيجابية على نوعية الأداء و الخدمة المقدمة.

بالإضافة إلى ما سبق، توجد ثلاثة أسباب وظيفية أدت إلى اعتبار الوكالات ذو مزايا نسبية "Avantages comparatifs" مقارنة مع الإدارة الكلاسيكية و دفعت إلى اللجوء إليها[123] :

- مشاركة المجموعة البشرية المعنية في سياسة معينة:

إلتجأت الدولة الفرنسية بصفة مشروعة إلى إنشاء الوكالات لمواجهة التنظيم و الهيكلة الذي قد تتصف به بعض المجموعة البشرية في مجالات الحياة العمومية و للحصول على إنضمامها في إتخاذ القرارات و تطبيقها و بالتالي إلتزامها بإحترامها.

[122] - ENA. Op.cit., p.35.
[123] - Ibid., p.40.

➢ الرغبة في إبعاد الدولة:

إن الإعتماد على الوكالة يؤدي إلى إقامة نوع من البعد بين السياسة العمومية المعنية و الدولة الذي يضمن حياد الدولة بالنسبة للمعنيين بهذه السياسات و يضفي الشرعية اللازمة على القرارات المتخذة من طرف الوكالات.

و تمثل الرغبة في إبعاد الدولة السبب الرئيسي لإنشاء الوكالات في المجالات التقنية التي ترفض التدخل المباشر الدولة، كالوكالة الفرنسية للأدوية التي أنشئت نظرا لتخوف الأطباء و الصيدليين من تدخل مباشر لوزارة الصحة في ممارسة مهنتهم.

يدعم هذا الحياد و الشرعية، في بعض الأحيان، بقدرة الوكالة على جلب المختصيين وذوي الكفأة القادميين من القطاع الخاص. و يضفي هؤلاء الخبراء طابع الجودة و الحياد على الخدمات المقدمة من طرف الوكالة.

➢ تقديم خدمات شبه تجارية:

يتوقف إنشاء الوكالات على طبيعة النشاط و المهام المراد تأديتها. ففي فرنسا، القيام بمهمة مرفق عام شبه تجاري و مسير كمرفق عام مجاني يؤدي بالضرورة إلى الإعتماد على الشكل القانوني للوكالة. و المثال الوحيد في هذا المجال هو الوكالة الوطنية للشغل التي بحكم إتخاذها شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تتمتع، نوعا ما، بالمرونة و الإستقلالية الضرورية لتقديمها المباشر للخدمات لصالح المرتفقين.

إذا كانت أسباب إنشاء سلطات الضبط واضحة المعالم في الجزائر و المتمثلة في القيام بمهمة الضبط و الرقابة على القطاعات الإقتصادية بعد إنسحاب الدولة منها و فتح باب المنافسة بين المتعامليين الإقتصاديين الخواص و العموميين بالنسبة لقطاعات المالية، الإتصالات ...إلخ، فإن أسباب إنشاء الوكالات في الجزائر يتميز بنوع من الإبهام.

إن عروض الأسباب المتعلقة بإنشاء الوكالات في الجزائر لا تنص صراحة على الأهداف الأساسية و الدوافع العميقة و الحقيقية التي أدت إلى الإعتماد عليها.

ففيما يتعلق ببعض الوكالات التقنية كالوكالة الوطنية للطرق السريعة يشار إلى أنها آداة للدولة مكلفة بتنفيذ المخططات و البرامج بالدراسات، إنجاز، استغلال و صيانة الشبكة الوطنية للطرق السريعة و قد تم تصورها كتفكيك للدولة ( Démembrement de l’Etat ) و خيار واقعي لإضفاء الفعالية على تدخلات الدولة في هذا المجال.

و بناءا على ما سبق نلاحظ الإشارة إلى فكرة الفصل المعتمد عليها في الأنظمة الأنجلوساكسونية بين وظيفتي رسم و تنفيذ السياسات العمومية. فالوكالة، بإعتبارها آداة، مكلفة إلا بالمرحلة التنفيذية دون أن تقوم بوضع السياسات العامة و تحديد التوجهات الإستراتيجية التي تبقى من صلب إختصاص الوزارة المكلفة بالطرق.

كما أن عرض الأسباب يوضح فكرة تفكيك الدولة بمعنى تراجعها في هذا القطاع لصالح وحدات تقنية متخصصة تكلف بهذه المهام و التي بذلك تتوفر على الحياد، المشروعية و الخبرة اللازمة في هذا المجال و هذا ما يعاكس تماما تصور البعض الذي يرون في الوكالات رجوع و تدعيم دور الدولة في قطاع ما الذي توليه اهتمام خاص ( Remembrement de l’Etat). و أخيرا تم ذكر الفعالية كعنصر أساسي لإعتماد الوكالة مثلما هو الحال بالنسبة لكل من بريطانيا، السويد و فرنسا.

و الجدير بالذكر بالنسبة لهذه النقطة عدم التطرق إلى العلاقة الموجودة بين هذه الهيئة من القانون العام و التسمية الممنوحة لها ( وكالة ).

و إذا إطلعنا على عرض الأسباب المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة فإنه ينص على ما يلي " إن التحولات العميقة المسجلة في المحيط الإقتصادي على مستوى تنظيم وتسيير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، بالإضافة إلى المجهودات المبذولة من طرف رؤساء المؤسسات لتأهيلها، تتطلب مرافقة من طرف السلطات العمومية " و هذا ما يدل أن السلطات العمومية من خلال إنشاء هذه الوكالة أرادت إعطائها أهمية أكبرو تأكيد وجود الدولة و أولوية هذا القطاع بالنسبة لها. بالتالي تتوافق أسباب إنشاء الوكالة و فكرة تدعيم وجود الدولة ( Remembrement de l’Etat). نستنتج من خلال ما سبق عدم الإنسجام بين الأسباب المؤدية لإعتماد الوكالات في الجزائر فتسعى السلطات العمومية من خلال البعض إلى التراجع من القطاع المعني و إلى تأكيد وجودها من خلال البعض الآخر.

و يضيف عرض أسباب الهيئة المنشأة أنها "هيئة دائمة" و هذا ما يؤكد النتائج المستخلصة من التفرقة بين الوكالة و إدارة المهمة. إن الوكالة من خلال هذا المنظور لا تعتبر كضرورة وظيفية لمواجهة ظروف طارئة و إنما كجزء من استراتيجية مستقرة.

و أخيرا، تنص هذه الوثيقة على ما يلي: " ستأخذ هذه الهيئة، على غرارالتجارب الأجنبية الناجحة، شكل وكالة وطنية...". تطرح هذه الفقرة عدة إشكاليات:

- ماهي هذه التجارب الأجنبية؟ و إلى أي نهج تشير؟

- هل تمثل الوكالة شكل قانوني جديد أو من نوع خاص " sui generis" ؟

بالنسبة لمسألة التجارب الأجنبية، يمكن استبعاد كل من النماذج الأنغلوساكسونية و أوربا الشمالية بالنظر للنظام الأساسي للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة نظرا للإختلافات الموجودة بينها في العديد من العناصر الجوهرية[124]. و يمكن أن يقصد بالتجارب الأجنبية النموذج الفرنسي، الوحيد الذي يتخذ شكل الهيئة العومية. و هذا ما يتوافق مع المنهج الجزائري للتنظيم الإداري، الذي استلهم منه عدة أشكال من المؤسسات الإدارية. و منه فالوكالات الجزائرية ما هي إلا تقليد "mimétisme" لما هو معمول به في فرنسا دون الإشارة إلى تلك الأسباب التي أدت إلى إنشائها في هذا البلد ما عدا فكرة الفصل بين مرحلتي رسم و تنفيذ السياسات العمومية.

أما فيما يخص الإشارة إلى شكل الوكالة الوطنية، فبالنظر لطبيعتها القانونية المتمثلة في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، فإن هذه العبارة لا تعني أن الوكالات في الجزائر تمثل صنف قانوني جديد أو خاص من المؤسسات الإدارية و إنما هي إلا، كما هو معمول به في النظام الفرنسي في بعض الحالات، فئة من الهيئات العمومية محتواة ضمن فئة قانونية تقليدية.

كخلاصة، نستنتج أن دوافع إنشاء الوكالات في الجزائر غير واضحة بالمقارنة مع الأنظمة الغربية الآخرى، بما فيها الفرنسية، بإستثناء الدوافع المتعلقة بالفصل بين وضع و تطبيق السياسات العمومية القطاعية و بمرونة تسيير الهيئات العمومية. لا تمثل الوكالات في الجزائر إلا محاولة لتقليد ما هو معمول به في فرنسا نتيجة تأثر هذه الأخيرة بالموضة التي تجتاز العالم والرامية إلى إقامة الوكالات، دون نقل لكل الخصوصيات. فلا يرتبط إنشائها بالإستجابة إلى ظروف طارئة كما حدث بالنسبة لفرنسا أين تم إنشاء الوكالة الفرنسية للدم إثر قضية "الدم الملوث" (sang contaminé)[125] و إنما يتم تصورها كأداة دائمة للنشاط في قطاع ما. و أخيرا لم يمكن تحديد، بصفة قطعية، ما إذا كانت تشكل الوكالات في الجزائر تفكيك للدولة أوتدعيم و تأكيد لوجودها في قطاع ما، فتارة نجد الإشارة إلى الإعتبار الأول في بعض عروض الأسباب وتارة أخرى نجد منطق منافي له تماما في عروض أسباب أخرى.

بعد التطرق لأسباب إنشاء الوكالات في الجزائر، يمكن أن نتسأل حول مدى أهمية هذه الظاهرة و شموليتها لقطاعات نشاط الدولة.

---

[124]- أنظر أعلاه، ص 7 و ما بعد.

[125]- إن قضيية الدم الملوث أدت إلى أخذ دم المتبرعيين بالدم المصابين بفيروس السيدا و حقنه إلى مرضى آخرين الذين أصيبوا بدورهم.

**المطلب الثاني:** انتشار واسع

ظهرت وانتشرت الوكالات في المنظومة الإدارية الجزائرية، شاملتا لمختلف قطاعات الحياة العمومية، و قد تم ذلك على عدة مراحل زمنية و بوتائر متفاوتة في بعض الحالات. لذا وبغية تحديد أدق لظروف نشأتها وكيفية ذلك و بغاية التوصل إلى ما إذا كانت ظاهرة تمس قطاعات محددة بصفة خاصة أو ظاهرة عامة و ما إذا كانت تمثل نوع معين من السياسات العامة المنتهجة من طرف السلطات العمومية، سوف نتناول التطور الزمني و القطاعي للوكالات في الجزائر. لغرض الدراسة قمنا بمحاولة جرد عام للوكالات بالنسبة لكافة القطاعات الوزارية وهذا وفقا للعناصر المحددة لها و المتوصل إليها أعلاه[126].

1) التطور الزمني للوكالات في الجزائر:

يمكن دراسة تطور وانتشار ظاهرة الوكالة في الجزائر، من الناحية الزمنية، على ثلاثة مراحل أساسية. فالمرحلة الأول تخص السنوات ما قبل 1989 و هذا نظرا لطبيعة النظام الإداري و السياسي السائد في البلاد آنذاك، بالإضافة إلى أن هذه الفترة لم تشهد تطبيقات كبيرة لفكرة الوكالة و لتقنيات التسيير العمومي الجديد في الدول الأجنبية و حاولنا عند التطرق لهاته الحقبة الزمنية جرد الوكالات التي أنشئت خلالها و التي أبقي عليها إلى يومنا هذا و استبعاد تلك التي حلت أو عرفت تحويلا في طبيعتها القانونية لغرض تفادي الإزدواجية و التكرار، أما المرحلة الثانية فتخص الفترة المحصورة ما بين 1989 و أواخر التسعينات و ذلك لتحديد مدى تأثر الجزائر بموضة الوكالات التي اجتازت العالم. و أخيرا مرحلة العشرية الأولى من القرن الحالي و التي صادفت في الجزائر إقامة و إتباع عدة برامج عمومية لاسيما الإقتصادية منها و التي أدت إلى وضع و تطبيق سياسات عمومية قطاعية شملت معظم مجالات نشاط الدولة.

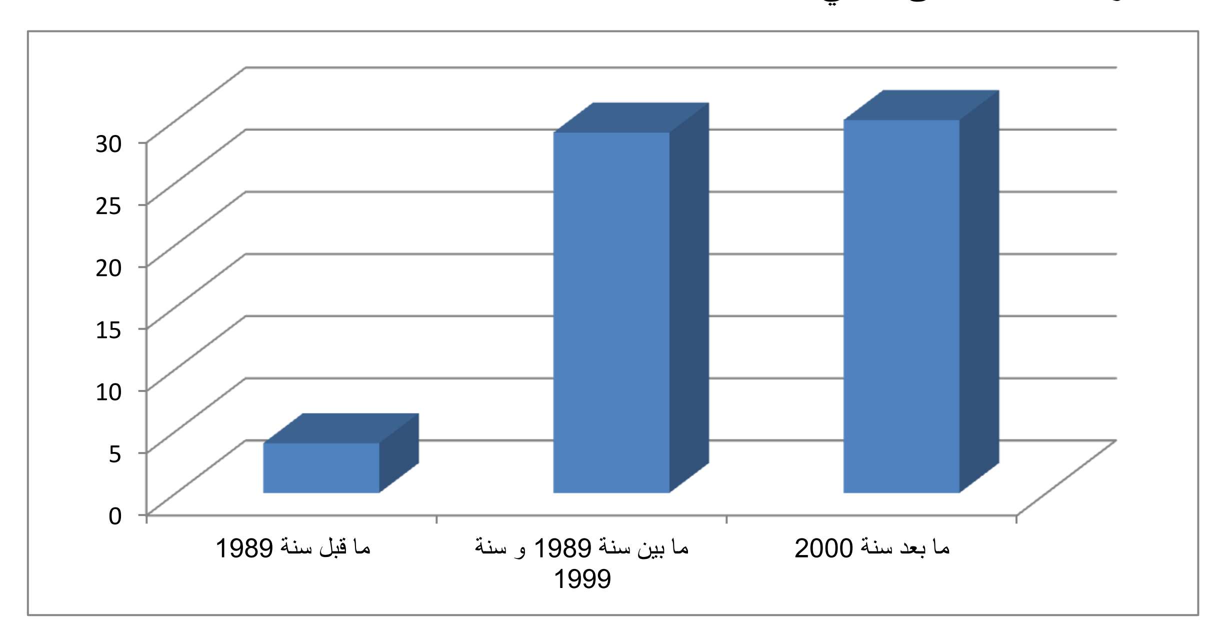
إن الجرد الزمني للوكالات في الجزائر أدى إلى النتائج المدونة في الجدول الآتي:

[126]- إن هذا الجرد ليس حصري و لكنه يحتوي على معظم و أهم الوكالات. و قد اعتمد في إعداده على مختلف المواقع الإلكترونية للوزارات و كذا الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الخاص بالجريدة الرسمية، باستعمال أداة البحث إضافة إلى بحث يدوي ومباشر عن الوكالات في الجريدة الرسمية بتطبيق العناصر المتوصل إليها في تعريف الوكالة في القانون الإداري الجزائري.

| | ما قبل 1989 | ما بين 1989 و 1999 | ما بعد سنة 2000 |
|---|---|---|---|
| العدد الإجمالي للوكالات | 04 | 29 | 30 |
| عدد الهيئات العمومية الحاملة لتسمية وكالة | 03 | 19 | 21 |
| عدد الهيئات العمومية الحاملة لتسمية ديوان | 01 | 09 | 08 |
| عدد الهيئات العمومية الحاملة لتسمية أخرى | 00 | 01 (محافظة الطاقة الذرية) | 01 (الجزائرية لتسيير الطرق السريعة للسيارات) |

**الجدول رقم 05 : التطور الزمني لعدد الوكالات في الجزائر**

و إذا حاولنا القيام بتمثيل بياني للتطور الزمني للوكالات عبر المراحل الزمنية الثلاثة المختارة سنتحصل على ما يلي:




**التمثيل البياني رقم 01: التطور الزمني لعدد الوكالات في الجزائر**

من خلال الجدول و الرسم البياني الممثلان أعلاه، يمكن استخلاص بعض النتائج بالنسبة لكل فترة:

أ) بالنسبة لفترة ما قبل سنة 1989: نلاحظ بالنسبة لهذه الحقبة الزمنية إنشاء عدد قليل من الوكالات التي لا تزال تنشط إلى يومنا هذا. و لكن هذه المعطيات لا تعكس حقيقة الواقع إذ تم إنشاء خلال هذه الفترة عدة وكالات في أغلب الأحيان حاملة لتسمية وكالة و في أحيان أخرى حاملة لتسمية ديوان و لكنها لم تظهر من خلال عملية الجرد لأنه تم حلها و استبدالها في معظم الحالات بهيئات عمومية أخرى خلال التسعينات. و رغم هذه الملاحظة الهامة، فإن تطور عدد الوكالات خلال هذه المرحلة لا يرقى لدرجة تطورها خلال المراحل الموالية، و يعود ذلك أساسا لطبيعة النظام السياسي القائم آنذاك و الذي أدى إلى إقامة تسيير إداري مركزي، يركز تسيير الشؤون العامة و إعداد السياسات العمومية و تطبيقها بين أيدي الوزارات. و ما يمكن استخلاصه من هذه الفترة هو عدم ارتباط بروز الوكالات في الجزائر بثورة التسيير العمومي الجديد التي حدثت في بريطانيا و في بقية أنحاء العالم فيما بعد، فقد بدأت بالظهور قبل ذلك و هذا ما يؤكد أن الوكالات في الجزائر ما هي إلا تجسيد للامركزية التقنية و أن مصطلح الوكالة ما له إلا بعد لفظي و الذي يعود استعماله حتما إلى التأثر بالوكالات الفيدرالية الأمريكية أكثر من التأثر بالوكالات التنفيذية البريطانية.

ب) بالنسبة للفترة ما بين 1989 و 1999: خلال هذه المرحلة عرفت الوكالات تطورا هاما و ذلك من خلال إنشاء هيئات عمومية جديدة أو من خلال إدخال تعديلات على بعضها. ويمكن تفسير هذا التطور السريع للوكالات من حيث العدد، بدخول الجزائر في مرحلة جديدة بالنسبة لنظامها السياسي و الإقتصادي خاصة بإنتهاجها لنظام إقتصاد السوق. لقد ترتب عن ذلك الشروع في إصلاح إداري الذي تزامن مع موضة التسيير العمومي الجديد القائم على الوكالات و التي تعتبر بريطانيا من خلال إصلاحات "المرحلة القادمة" (Next step) نقطة انطلاقها. و في ظل هذه الظروف، أنشئت الجزائر وكالات وفقا للآلية التقليدية للامركزية التقنية و التي أوكلت لما مهمة تنفيذ السياسات العمومية القطاعية الموضوعة من طرف الوزارات، و لكنها لم تكتسب من النماذج الأجنبية الناتجة عن التسيير العمومي الجديد أي عنصر ماعدا مهمة تنفيذ السياسة العمومية، أما التسمية فهي كما تم الإشارة إليه سابقا، من مصدر أمريكي و لا علاقة لها بالتسيير العمومي الجديد. و من خلال هذا الوضع و الوتيرة السريعة لتطور عدد الوكالات في المنظومة الإدارية الجزائرية، يمكن التساؤل عن ما إذا كان إنشاء الوكالات يحدد صنفا من السياسات العمومية المتبعة من طرف السلطات العمومية؟

إن الهيئات العمومية الحاملة لتسمية وكالة و المكلفة بتنفيذ سياسة عمومية لا تمثل على الإطلاق صنف من السياسات العمومية، أما الوكالة كمفهوم و بغض النظر عن تسميتها، فتؤول إلى تشكيل نوع من السياسات العمومية، ولكن هذا ليس بأمر مطلق كذلك إذ أنه رغم الحركية الواسعة الرامية إلى إنشاء الوكالات، فإن الحركة المعاكسة، المتمثلة في حلها و إعادة إدماجها في الإدارة المركزية الوزارية، موجودة هي الأخرى، و من أبرز أمثلتها الوكالة الوطنية للغابات التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-114 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990[127]، و التي حلت و أعيدت ذمتها و وسائلها المادية والبشرية للمديرية العامة للغابات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-201 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1995، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في المديرية العامة للغابات[128].

ج) بالنسبة لفترة ما بعد سنة 2000: تتميز هذه المرحلة بنفس الوتيرة في إنشاء الوكالات مقارنتا بالفترة السابقة لها، حيث بلغ عددها حوالي 30 وكالة منشأة على 10 سنوات. و لم تأتي هذه الهيئات العمومية الجديدة من العدم، إذ جاءت بعضها لتحل محل وكالات أخرى مع تغيير صلاحياتها ومن أمثلتها الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار المنشأة بموجب المادة السادسة من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الإستثمار[129]، التي جاءت تعويضا لوكالة ترقية الإستثمارات ودعمها ومراقبتها المنشأة بموجب المادة السابعة من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993، المتعلق بترقية الإستثمار[130].

و قد تميزت هذه الفترة بتطبيق السلطات العمومية لعدة برامج تنموية خاصة منها الإقتصادية و التي تضمنت مشاريع استثمارية، فرضت عليها تخصيص هيئات مكلفة بإنجازها و متابعتها و هو أمر الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره، كما أصبحت تولي أهمية أكبر لبعض القطاعات عما كانت عليه في السابق مثل المجال الفضائي الذي خصصت له الوكالة الفضائية الجزائرية.

[127]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 18 المؤرخة في 02 مايو سنة 1990، ص579.
[128]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 42 المؤرخة في 02 أوت سنة 1995، ص7.
[129]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 47 المؤرخة في 22 أوت سنة 2001، ص4.
[130]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 64 المؤرخة في 10 أكتوبر سنة 1993، ص5.

و هذا ما يترجم الأهمية التي توليها السلطات العمومية لقطاع من القطاعات أو مسألة من المسائل، كما أدخلت خلال نفس الفترة العديد من الإصلاحات على عدة مجالات، منها مجال المالية العمومية الذي عرف إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-94 المؤرخ في 10 مارس سنة 2008[131].

يتضح من خلال ما سبق أن الوكالات تؤول إلى أن تصبح الأداة المفضلة للسلطات العمومية في تطبيق سياستها في الفترة الحالية، فهل هذا يسمح بالإستنتاج أن الوكالات تحدد صنف جديد من السياسات المتبعة من طرف ذات السلطات لإصلاح الإدارة؟ إن هذا الأمر ليس واضح حيث إن كانت تؤدي إلى تجسيد الهياكل المكلفة بتنفيذ السياسات العمومية، إلى توضيح المسؤوليات و إلى تخفيف المصالح الوزارية من هذه المهام، فإنها لا تمثل، في نفس الوقت، إلا تطبيق بسيط للامركزية التقنية دون أن يترتب في علاقتها مع الوزارة الوصية، وعلى عكس نظائرها الأجنبية، أي تحديد واضح للأهداف الواجب تحقيقها، و لكن لا نستطيع القطع نهائيا في هذا الموضوع خاصة و أن السلطات الجزائرية تباشر إصلاحات جذرية في مجال المالية العمومية التي ستقوم في المستقبل على تحديد سابق لنتائج الواجب تحقيقها بالنسبة لكل هيئة عمومية (Organisme public) مما قد يغير من مجرى الأمور و يجعل من الوكالات أدوات للفاعلية و الفعالية.

إن التطرق إلى التطور الزمني للوكالات يدفعنا إلى تناول مسألة تطورها القطاعي، فهل هي ظاهرة محدودة و خاصة بقطاعات حساسة و مفضلة، أم هي ظاهرة شاملة و متعددة القطاعات؟

2) الإنتشار القطاعي للوكالات في الجزائر:

لوحظ من خلال محاولة الجرد العام للوكالات في الجزائر، أنها ظاهرة شاملة لكل مجالات الحياة العمومية تقريبا، و يدلي توزيع الوكالات حسب قطاعات نشاطها بما يلي:

- في المجالات السيادية: اعتمدت وزارة العدل على الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدمانها و على الديوان الوطني لمكافحة التهريب، أما وزارة المالية فقد اعتمدت هي الأخرى على الوكالة الوطنية لمسح الأراضي و وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية أما وزارتي الشؤون الخارجية و الدفاع الوطني فرغم توفرها على هئيات عمومية واقعة تحت وصايتها، فهي لا تتوفر على وكالات.

[131]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 14 المؤرخة في 12 مارس سنة 2008، ص18 وما بعد.

- في مجال الصناعة و الإستثمار: فقد تم إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري، و الديوان الوطني للقياسية القانونية.
- في مجال الطاقة و المناجم: وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده، الديوان الوطني للبحث الجيولوجي و المنجمي، و محافظة الطاقة الذرية.
- في مجال الإتصال و التكنولوجيات الحديثة: الوكالة الوطنية للذبذبات، الوكالة الوطنية لترقية و تطوير الحدائق التكنولوجية، الوكالة الفضائية الجزائرية، الوكالة الوطنية للملاحة اللاسلكية البحرية.
- في المجال الثقافي: الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي، الديوان الوطني لتسيير الممتلكات الثقافية المحمية و استغلالها، الديوان الوطني لحقوق المؤلف و الحقوق المجاورة.
- في مجالات تهيئة الإقليم، التنمية و البيئة: الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم، الوكالة الوطنية للنفايات، الوكالة الوطنية لعلوم الأرض، الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، الوكالة الوطنية لحماية البيئة و وكالة ترقية حظيرة الرياح الكبرى.
- في مجال الموارد المائية: الوكالة الوطنية للموارد المائية، الوكالة الوطنية للسدود و التحويلات، الديوان الوطني للسقي و صرف المياه، الديوان الوطني للتطهير.
- في مجالي الشغل و التضامن الوطني: الوكالة الوطنية للتشغيل، الديوان الوطني لأعضاء المعوقين الإصطناعية و لواحقها، وكالة التنمية الإجتماعية، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.
- في مجال الصحة العمومية: الوكالة الوطنية لوثائق الصحة، الديوان الوطني للأدوية، الوكالة الوطنية للدم، الوكالة الوطنية لتطوير البحث في الصحة.
- مجال الأشغال العمومية: الوكالة الوطنية للطرق السريعة، الجزائرية لتسيير الطرق السريعة للسيارات.
- مجال النقل: الديوان الوطني للأرصاد الجوية، الوكالة الوطنية للدراسات ومتابعة إنجاز الإستثمارات في السكك الحديدية.
- مجال الشؤون الدينية: الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره و الوكالة الوطنية للحج و العمرة.
- في مجال الفلاحة: الديوان الوطني المهني للحبوب، الديوان الوطني المهني للحليب و مشتقاته، الديوان الوطني لتنمية تربية الخيول و الإبل و الوكالة الوطنية لحماية الطبيعة.

أما قطاعات السكن والعمران، المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، الشبيبة و الرياضة، التعليم العالي، التربية الوطنية، التجارة و السياحة، فتشمل هي الأخرى على وكالة واحدة على الأقل.

وانطلاقا من هذه الملاحظة، نستنتج أن بروز الوكالات غير مرتبط بقطاعات محددة و إنما ظاهرة متعددة القطاعات، تخص مختلف جوانب الحياة العمومية. و لكنها لا تشمل كل القطاعات بنفس المستوى فمنها من تلجأ إليها في حدود ضيقة كوزارة الشبيبة و الرياضة التي تعتمد على وكالة واحدة، و منها من تستعين بها بصفة موسعة، كوزارة تهيئة الإقليم والبيئة و السياحة أو وزارة البريد و تكنولوجيات الإعلام و الإتصال.

و أخيرا نستخلص أن انتشار الوكالات في الجزائر يخص بصفة أساسية القطاعات الغير سيادية و خاصة منها القطاعات الإقتصادية (فلاحة، صناعة، استثمار، تجارة)، الإجتماعية و التقنية ( الإتصال و التكنولوجيات الحديثة، الأشغال العمومية و الموارد المائية) التي تشمل على حوالي 50٪ من العدد الإجمالي للوكالات، و هذا ما يؤكد تفضيل السلطات العمومية لأداة الوكالة بالنسبة للسياسات التي تكتسي الأولية بالنسبة لها، كالسياسات الإقتصادية القطاعية و سياسة التشغيل المتبعة حاليا، كما يعتمد على الوكالات في المجالات التي تتطلب خبرة معينة في تنفيذ السياسة المتعلقة بها. و بالنظر لهذه النتائج و لتفضيل استعمال تسمية وكالة بالنسبة لهذه الهيئات خلال المرحلة الحالية، نتساءل عن ما إذا كانت تحدد الوكالة صنف من السياسات العمومية المرتبطة بقطاع معين؟

إن الوكالات المأخوذة من منظور المفهوم و التسمية تمثل حوالي 70٪ من الوكالات المنشأة و مع ذلك فإنها لا تمثل صنف من السياسات القطاعية لعدم الإستناد الحصري للقطاعات الوزارية عليها، فتقوم كذلك على دواوين و على هيئات عمومية حاملة لتسميات أخرى، و هذا ما يؤكد أن مصطلح "الوكالة" ليس مرتبط بأي سياسة إصلاحية منتهجة من طرف السلطات العمومية أو بأي سياسة وطنية قطاعية، و أننا لسنا إلا أمام ظاهرة تسمية (Labellisation)[132].

وإن كانت الوكالات هيئات عمومية مكلفة بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة، و شاملة لأغلب قطاعات الحياة العمومية خاصة منها القطاعات الهامة بالنسبة للسلطات العمومية أو التي تتطلب درجة من الخبرة، فهل يتمثل نشاطها في المهام التقليدية الموكلة للهيئات العمومية أم يغطي مظاهر أخرى لنشاط الدولة.

[132]- C. GUETTIER. Op.cit, p.05.

**<u>المبحث الثاني:</u> مظاهر نشاط الوكالة**

تتمثل كل الوكالات في الجزائر في هيئات عمومية الأمر الذي يجعلها مكلفة بالقيام بمهمة مرفق عام مادام أن الهيئات العمومية أنشئت في الأصل ليفوض إليها القيام بمثل هذه المهمة. كما يتضح أن بعض الوكالات تتوفر على صلاحيات من شأنها أن تضبط قطاع النشاط.

**<u>المطلب الأول:</u>** الوكالة هيئة مسيرة للمرفق العام

تشير عبارة المرفق العام إلى عنصرين أساسيين فهي من الناحية العضوية تشير إلى الإدراة بمعنى شخص قانوني عام ممارس لوظائف إدارية. أما من الناحية المادية فهي تشير إلى مهمة المنفعة العامة التي يقوم بها شخص عام و التي تم تفويضها لشخص خاص.

يحتل المرفق العام مكانة هامة في مجتمعنا و لا يزال دائما، رغم الأزمات المتتالية التي كان محلها، كما يلعب دورا هاما في تعريف القانون الإداري و في تحديد مجال إختصاص القضاء الإداري.

و قد حاول العديد من رجال القانون تقديم تعريف للمرفق العام فمنهم من عرفه "بالنشاط الذي يقوم به، مبدئيا، شخص عام الذي يقدم خدمات التي بدونها لما وجدت العديد من الأنشطة الخاصة و الذي يمكن كذلك لما يكون له نفس الموضوع مع تلك الأنشطة، أن ينافسها، يجعلها غير صالحة أويبرر منعها."[133].

رغم ذلك فلم يأتي كل من المشرع و السلطات الإدارية بتعريف دقيق له، مع العلم أنه مستعمل من طرفهم لإضفاء طابع المشروعية (légitimité) على قراراتهم و أنشطتهم.

لذا فإذا أردنا تعريف المرفق العام لا بد من الرجوع إلى المعايير التي أقامها الإجتهاد القضائي و المتمثلة فيما يلي:

- نشاط ذو منفعة عامة؛
- يقوم به شخص قانوني عام أو مفوض لشخص خاص؛
- خاضع للقانون العام؛

لن نتعمق أكثر في فكرة تعريف المرفق العام في هذه الدراسة و سوف نركز على مسائل تحديثه التي تنشغل بها العديد من الدول و دور الوكالات في تسيير المرفق العام في الجزائر.

---

133 - J-F LACHAUME-C. BOITEAU-H. PAULIAT. Grands Services Publics, A. Colin, coll. U, 2ème édition, 2000, p.16.

إجتازت العالم، في أواخر الثمانينات، حركية ترمي إلى تحديث المرفق العام نظرا لإعتباريين أساسيين يتمثلان في عدم رضى فاعلي المرفق العام بنمط سيره و الرغبة في التقليل من النفقات العمومية بواسطة إدخال مبادئ الفعالية عليها.

و قد رمت الإصلاحات التي تم اعتمادها في فرنسا[134] إلى توضيح مهام الدولة و تحديد مجال المرفق العام، الحد من المركزية وتفويض المسؤوليات. و قد سعت السلطات العمومية الفرنسية إلى التفرقة بين الوظائف الإستراتيجية ( التصميم، التنشيط، التوجيه، التقييم و الرقابة) الموكلة للإدارات المركزية و الوظائف التنفيذية التي تؤديها الهياكل الأقرب من الواقع. و قد اعتمد لهذا الغرض على مصالح ذات طابع وطني سميت "بمراكز المسؤولية" التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و يمكن أن تكلف بمهام التسيير، الدراسات التقنية أو التكوينية، إنتاج السلع أو الخدمات و غيرها من المهام ذات الطابع الميداني الشاملة للقطر الوطني والموافقة لصلاحيات الوزير الوصي.

لا نجد أثر في التجربة الجزائرية لهذا النوع الخاص من المؤسسات الإدارية. فقد شهدت منظومتنا الأساسية إنشاء العديد من الهيئات العمومية في إطار حركية إنشاء الوكالات، و من هذا المنطلق يمكن أن نتسأل عن ما إذا كانت مكلفة بمهمة مرفق عام عن إدخالها لتحديث إداري معين؟

تتخذ كل الوكالات الجزائرية شكل الهيئة العمومية الوطنية سواء كانت هيئة عمومية ذات طابع إداري مثل الوكالة الوطنية لتطويرالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة أو هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مثل الوكالة الوطنية للطرق السريعة أو هيئة عمومية ذات طابع خاص كالوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب أو هيئة عمومية ذات تسيير خاص.

تعرف الهيئات العمومية كشخص قانوني عام متخصص يكلف عادة بتسيير مرفق عمومي و يتمتع لهذا الغرض بالإستقلالية المالية[135].

يمثل اللجوء إلى الهيئات العمومية المنهج التقليدي الذي تعتمده الدولة و الجماعات المحلية لتفويض مهمة المرفق العام لشخص قانوني غيرها، بمعنى شخص قانوني عمومي، غير الدولة و الجماعات المحلية، الذي يتمتع بإستقلالية التسيير لاسيما المالي.

[134] - FRANCE, Circulaire du Premier Ministre français du 26 juillet 1995 relative à la reforme de l'Etat et des Services Publics.
[135]- E. FATOME- J. MOREAU -J-L NINU. Etablissement Public et Service Public. *AJDA*, 1986, p.701.

إذا اعتبرنا الوكالات كظاهرة تؤكد وجود الدولة و الأهمية التي توليها لقطاع معين، مثل الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، فهي تمثل بذلك آداة الدولة للرجوع في قطاع معين و استعادته لتدعيم إحترام مبادئ المرفق العام ولإفضاء المصداقية على التدخلات العمومية.

تستعيد الدولة مكانتها في قطاع معين بواسطة الوكالات حيث إذا قدرت أن مصلحة من مصالح الإدارة المركزية غير فعالة أو أرادت القيام بنشاط مرفق عام معين، لجأت إلى الوكالة التي تسير على أساس قواعد المرفق العام المتمثلة في المساواة، الإستمرارية، التكيف و الحياد.

فإذا أخذنا على سبيل المثال الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، سنلاحظ أن مبدأ المساواة أولي أهمية كبيرة حيث تقدم الوكالة خدمات للمستثمرين دون تفرقة بينهم على أساس التشريع و التنظيم المعمول به في هذا المجال وكذا الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب.

و إذا نظرنا إلى النصوص القانونية المتعلقة ببعض الوكالات فهي تنص صراحة على تكليفها بمهمة مرفق العام. تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-264 الؤرخ في 29 يوليو سنة 2003، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للملاحة اللاسلكية البحرية[136] على ما يلي[137]: " تكلف الوكالة، بعنوان مهمتها كمرفق عمومي، بوضع الشبكة الوطنية للملاحة اللاسلكية البحرية و تنظيمها و تطويرها و تسييرها...".

و قد وردت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 95-319 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 1995، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لوثائق الصحة و تنظيمها و عملها على ما يأتي[138]: " تمارس الوكالة مهامها بإعتبارها مرفقا عموميا...".

و تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-349 المؤرخ في 17 نوفمبر سنة 2007، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للحج و العمرة و تنظيمه و سيره على ما يلي[139]: " يتولى الديوان، في إطار برنامج الحكومة و في حدود صلاحيات الوزارة الوصية، مهمة ضمان توفير الخدمات الضرورية للحجاج..." و هذا ما يدل على مهمة هذه الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المتمثلة في تقديم الخدمات للمرتفقين و تؤكد المادة 06 من ذات المرسوم على هذه الفكرة حيث جاءت كالتالي: " تتكفل الدولة بالمصاريف المترتبة على تبعات الخدمة العمومية التي تسندها الدولة للديوان طبقا لأحكام دفتر الأعباء المتعلق بها، الملحق بهذا المرسوم.".

---

[136]- تنص المادة الأولى من نفس المرسوم على أن الوكالة الوطنية للملاحة اللاسلكية البحرية هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري.
[137]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 المؤرخة في 30 يوليو سنة 2003.
[138]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 61 المؤرخة في 18 أكتوبر سنة 1995.
[139]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 72 المؤرخة في 20 نوفمبر سنة 2007.

و يلاحظ نفس الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية للطرق السريعة حيث ورد في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 المؤرخ في 10 يليو سنة 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة[140] على أنه يتم ضمان تبعات الخدمة العمومية التي تضعها الدولة على عاتق الوكالة طبقا لبنود دفتر الشروط المتعلق بها.

كما تسير الوكالة الوطنية للتشغيل، مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص، مرفق عمومي و ذلك بتلقيها لطلبات و عروض العمل و وضعها في علاقة فيما بينهما[141] حيث نصت المادة 02 من القانون 04-12 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، المتعلق بتنصيب العمال و مراقبة التشغيل[142]، على أن " يعد نشاط التنصيب و مراقبة التشغيل مهمة المرفق العمومي...".

بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، فهي أدوات اللامركزية التقنية أو المصلحية الكلاسيكية، و تسمح للدولة من خلالها بتشخيص مهمة مرفق عام إداري[143]. علما أن العديد من الوكالات مثل الوكالة الوطنية للإشعاع الثقافي، الوكالة الوطنية للدم، الوكالة الوطنية لترقية التجارة الخارجية، الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، الوكالة الوطنية للموارد المائية، تتخذ هذا الشكل القانوني فمن الواضح وجود علاقة بين طبيعتها القانونية و طبيعة مهمتها.

أما فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي فرغم أنه يفترض أن تجمع بين الهيئة العمومية و المرفق العام الصناعي و التجاري، فإنها مكلفة في العديد من الحالات بالنسبة للوكالات محل الدراسة بمهمة مرفق عام سواء كان ذلك بصفة صريحة أو بصفة ضمنية من خلال تحميلها تبعات المرفق العام.

يتم تحديد علاقة الوكالة مع الدولة ( الوزارة الوصية ) بموجب دفتر شروط الملحق للنص المؤسس للوكالة أو آخذا شكل قرار وزاري مشترك بين الوزير المعني و وزير المالية.

تغطي تبعات المرفق العام عادة النشاطات التي تقوم بها الوكالة لحساب الدولة و التي هي في الأصل من صلب إختصاصها، و تتقاضى الوكالة في المقابل تعويضا ماليا على شكل إعانات من الدولة عن كل سنة مالية.

---

[140]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 48 المؤرخة في 10 يوليو سنة 2005.

[141]- أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 18 فيفري سنة 2006، المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 09.

[142]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 83 المؤرخة في 26 ديسمبر سنة 2004.

[143] - O. DUGRIP - L. SAÏDJ. Les Etablissements Publics Nationaux. Paris : LGDJ, 1992, p.88.

لوحظ من خلال هذه الدراسة وجود بعض الوكالات التي تأخذ شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري رغم قيامها بمهام ذو طبيعة إدارية. بمعنى أنها ليست مكلفة بالقيام بمهمتها الأصلية ألا و هي تسيير مرافق عمومية صناعية و تجارية. فما هي، في حقيقة الأمر، إلا هيئات عمومية ذات طابع صناعي مقنعة[144] التي اعتمد عليها نظرا و فقط لمرونة التسيير التي تمتاز بها مقارنتا مع الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.

تتوفر الوكالة كذلك على التقنية (expertise) التي تسمح بإضفاء المصداقية على التدخلات القطاعية للدولة و تحسين نوعية المرفق العام و عليه تحسين و تقوية صورة الدولة. و لكنها لم تأتي بأي تحديث أو جديد بالنسبة لنمط تسيير المرفق العام و علاقة الهيئة المسيرة مع السلطة الوصية.

و عليه تؤدي أغلبية الوكالات مهمة المرفق العام و لكن هل تمثل هذه المهمة المظهر الوحيد لنشاط الوكالات في الجزائر أو يوجد مجالات نشاط أخرى كالضبط التي تمارسه بعض الوكالات الإدارية الفرنسية؟

**المطلب الثاني:** مهمة الضبط

تؤدي الوكالات الفرنسية على غرار الوكالات الجزائرية مهمة المرفق العام. و لكن كلفت البعض منها أساسا في قطاعي الصحة و البيئة، بمهمة ضبط (Régulation) قطاع نشاطها و ذلك بواسطة ممارستها لصلاحيات تنظيمية (المشاركة في سن التنظيمات، واتخاذ القرارات التنظيمية الفردية) عادة لإعتبارات الضبط الإداري (Police administrative) بالإضافة لصلاحيات الرقابة والمراقبة[145].

لن نتطرق في هذه الفقرة إلى سلطات الضبط الإقتصادية الجزائرية الحاملة لتسمية وكالة و التي تبين أعلاه توفرها على صلاحيات كفيلة بضبط قطاع نشاطها. فسوف نتوقف إلا على الهيئات العمومية بغية تحديد ما إذا كانت تتصف بنفس الخاصية مقارنتا مع النموذج الفرنسي بإعتبار أن الوكالات الجزائرية مستلهمة جزئيا منه.

[144] - Ibid., p.103.

[145] J. CHEVALLIER. Les agences : effet de mode ou révolution administrative ?. In Etudes en l’honneur de George Dupuis, Paris : LGDJ, 1997, p.49.

1) المشاركة في إعداد النصوص التنظيمية:

تتمتع بعض الوكالات في المنظومة المؤسساتية الجزائرية بصلاحية المشاركة في إعداد النصوص التنظيمية و التشريعية المتعلقة بقطاع نشاطها و من أمثلتها وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده حيث تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-314 المؤرخ في 25 سبتمبر سنة 2004، يعدل و يتمم المرسوم رقم 85-235 المؤرخ في 25 غشت سنة 1985 و يتضمن إنشاء وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده، على ما يلي: " ... يتعين على الوكالة، في إطار مهامها ما يأتي: ... إعداد إقتراحات تشريعية و تنظيمية تتعلق بالتحكم في الطاقة و كذا إقتراحات تخص المزايا المالية و الجبائية و الحقوق الجمركية التي يمكن أن تمنح إياها مشاريع التحكم في الطاقة في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما..."[146].

و ينص المرسوم التنفيذي رقم 04-313 المؤرخ في 22 سبتمبر 2004، المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-12 المؤرخ في 09 يناير سنة 1992 و المتضمن إحداث الوكالة الوطنية للصناعة التقليدية على ما يلي: " تكلف الوكالة، في إطار الأهداف المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه، بالمهام الآتية: ... المساهمة في تحديد الشروط التقنية الضرورية لراقبة جودة و أصالة منتوجات الصناعة التقليدية و الفنية..."[147].

و جاءت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-352 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 1998 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-33 المؤرخ في 9 فبرايرسنة 1991 و المتضمن إعادة تنظيم المتحف الوطني للطبيعة في وكالة و طنية لحفظ الطبيعة كالتالي: " تقوم الوكالة... بالمشاركة في إعداد التنظيمات الوطنية و الدولية المرتبطة بحماية الطبيعة و تنفيذها و تقييمها...".

أما فيما يتعلق بالمحافظة الطاقة الذرية فنصت المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 96-436 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1996، المتضمن إنشاء محافظة الطاقة الذرية و تنظيمها و سيرها، المعدل و المتمم، على ما يلي "... تساهم مع القطاعات المعنية في إعداد كل مشروع نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي يتعلق بهدفها...".

[146]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 62 المؤرخة في 26 سبتمبر سنة 2004.
[147]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 62 المؤرخة في 26 سبتمبر سنة 2004.

مما سبق تتضح مشاركة بعض الوكالات في الجزائر في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بنشاطها. و تتجاوزهذه المساهمة المجال التنظيمي ليشمل كذلك المجال التشريعي كما بينه مثال وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده و مثال محافظة الطاقة الذرية كما يمكن أن تشمل أيضا النصوص الدولية.

و يلاحظ عدم ارتباط مشاركة الوكالات في إعداد النصوص القانونية بقطاع أو قطاعات محددة، كما هوعليه في النظام الفرنسي، وإنما تشمل قطاعات مختلفة كالطبيعة والبيئة، الطاقة، الحبوب، الصناعة التقليدية، الصحة[148]...إلخ.

و أخيرا لا تتعلق هذه الصلاحيات بإعتبارات الضبط الإداري فقط حيث لا تتوقف إلا على الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة و السكينة العامة مثلما ترمي إليه محافظة الطاقة الذرية، بل تتعداها لتمس مجالات الحفاظ على الطبيعة و البيئة[149] و ترقية ونتظيم الصناعات التقليدية و تنظيم سوق الحبوب...إلخ.

فإذا اشتركت الوكالات الجزائرية مع الفرنسية في مجال المساهمة في إعدا مشاريع النصوص التنظيمة، فهل تتمتع كذلك بسلطة الضبط الإداري الخاص ببعض النشاطات؟

2) سلطة الضبط الإداري الخاص:

على عكس سلطة الضبط الإداري العام، تشمل سلطة الضبط الإداري الخاص فئة معينة (أجانب، رحالة...إلخ) أو أنشطة معينة (السينما، الألعاب، الصيد...إلخ) أوأماكن معينة ( مطارات، موانئ...إلخ). فتتمتع الوكالات الفرنسية، خاصة في مجال الصحة، بسلطة الضبط الإداري الخاص المتعلقة بالنشاط. و من أهم أمثلتها سلطة الضبط الإداري التي منحت للوكالة الفرنسية للأمن الصحي و الغذائي[150]، المعروفة سابقا بوكالة الأدوية، التي تمنح ترخيص التسويق للأدوية (Autorisation de mise sur le marché) قبل تسويق كل دواء في فرنسا.

و عليه فإن السلطة الموكلة تقليديا لوزير الصحة في مجال الترخيص بالتسويق، التوقيف، السحب أو المنع قد حولت إلى المدير العام لهذه الوكالة والذي يتخذ هذه القرارات باسم الدولة[151].

[148]- الوكالة الوطنية للدم.
[149]- يمكن إدراج الحفاظ على الطبيعة و البيئة في إحدى أو كل أهداف الضبط الإداري نظرا لما يترتب عن تدهور المحيط البيئي عل الأمن، النظافة .
[150] - Agence Française de Sécurité Sanitaire et des Aliments (AFSSA).
[151]- J. CHEVALLIER. Op.cit., p.49.

بالنسبة للجزائر، لا تتمتع إلا الهيئة الجزائرية للإعتماد "ألجيراك" التي بموجب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 05-466 المؤرخ في 06 ديسمبر سنة 2005، المتضمن إنشاء، تنظيم و سير الهيئة الجزائرية للإعتماد[152]، بصلاحية فحص طلبات و تسليم مقررات الإعتماد لهيئات تقييم المطابقة طبقا للمواصفات الوطنية و الدولية الملائمة. و إذا اعتبرنا أن تقييم المطابقة من شأنه أن يضمن الأمن و النظافة العمومية فهي تمارس بطريقة غير مباشرة مهمة الضبط الإداري الخاص بمنحها الرخص لهيئات التقييم و تجديدها، تعليقها و سحبها. و لكن هذه الممارسة الغير مباشرة غير كافية للقول أن الوكالات الجزائرية تمارس مهمة الضبط الإداري الخاص.

ولكن إذا تعرضنا لمحافظة الطاقة الذرية فنجد أنها تتمتع بهذا النوع من الإختصاص حيث كلفت وفق المادة 4 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 96-436 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1996، المتضمن إنشاء محافظة الطاقة الذرية و تنظيمها و سيرها المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 07-279 المؤرخ في 18 سبتمبر سنة 2007[153]، بتسليم الرخص النشاطات المستعملة لمصادر الإشعاعات المؤينة أو تعديلها أو تعليقها أو سحبها. و هذه الصلاحية تشكل سلطة تقديم قرارات إدارية تستجيب لإعتبارات الأمن العمومي و الصحة العمومية فهي إذن تمارس نشاط الضبط الإداري الخاص.

إذن لم تمنح صلاحية الضبط الإداري الخاص في الجزائر إلا لوكالة واحدة تنشط في مجال الطاقة. و يشكل هذا الأمر أحد أوجه الشبه الموجودة بين الوكالات الجزائرية و الفرنسية خاصة دون أن يكون لها نفس المدى. فقد منحت سلطة الضبط الإداري الخاص، في فرنسا، لعدة وكالات متركزة في قطاعين أساسيين أما في الجزائر فلم تمنح إلا لوكالة واحدة في قطاع الطاقة.

بالإضافة إلى ما سبق، تتمتع بعض الوكالات الفرنسية بمهام الرقابة و المراقبة، فهل هذا شأن الوكالات الجزائرية كذلك؟

3) الرقابة و المراقبة:

تتوفر بعض الوكالات الجزائرية على صلاحيات الرقابة والمراقبة بالنسبة لمجالات نشاطها من بينها على سبيل المثال:

[152]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 80 المؤرخة في 11 ديسمبر سنة 2005.

[153]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 58 المؤرخة في 19 سبتمبر سنة 2007.

- الديوان الوطني لتنمية تربية الخيول الذي بمقتضى المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 02-150 المؤرخ في 09 ماي سنة 2002[154]، المتضمن تعديل قانونه الأساسي، يشارك في المراقبة الصحية بالإتصال مع الهيئات المختصة؛
- الوكالة الوطنية للدراسات ومتابعة إنجاز الإستثمارات في السكك الحديدية التي بموجب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 05-256 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2005، التضمن إنشاء الوكالة الوطنية للدراسات ومتابعة إنجاز الإستثمارات في السكك الحديدية[155]، تسهر على احترام القواعد التقنية و مقاييس تصور المنشأت السككية.
- و أخيرا، تنص المادة 04 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 96-436 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1996، المتضمن إنشاء محافظة الطاقة الذرية و تنظيمها و سيرها، المعدل و المتمم على قيام محافظة الطاقة الذرية بالرقابة و عمليات التفتيش في المنشآت التواجدة بداخلها مصادر الإشعاعات المؤينة أو المواد النووية.

مما سبق نلاحظ حقيقة أن بعض الوكالات تمارس في إطار مهامها صلاحيات متعلقة بالرقابة و المراقبة دون أن تتوفر على كل الصلاحيات الكفيلة بضبط (Réguler) قطاع نشاطها.

وبذلك فإن الوكالة الجزائرية الوحيدة التي تقوم بمهة ضبط قطاع النشاط هي محافظة الطاقة الذرية التي تتمتع بكل الصلاحيات المتعلقة بالمشاركة في إعداد القوانين، بإتخاذ قرارات فردية رامية إلى ضبط إداري خاص و سلطة رقابة و مراقبة.

و منه فيوجد إلى جانب سلطات الضبط التي تطرقنا إليها سابق[156]،و التي تقوم بمهمة الضبط، وكالة آخذة شكل هيئة عمومية ذات طابع خاص و ممارسة لوظيفة مثيلة لها. أما الوكالات الأخرى، فتبقى على غرار الهيئات العمومية الكلاسيكية مكلفة أساسا بمهمة المرفق العام.

---

[154]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 09 المؤرخة في 16 فبراير سنة 1994.
[155]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 52 المؤرخة في 26 يوليو سنة 2005.
[156]- أنظر أعلاه، ص 35 و ما بعد.

**خاتمة الباب الأول:**

إن الوكالات الجزائرية ليست مستلهمة من أحد النماذج الأجنبية التي تعرضنا إليها خلال هذه الدراسة، فحتى و إن وجدت بعض نقاط الشبه، فإن الإختلافات بينها و المتعلقة بالعناصر الأساسية تؤكد على ذلك.

فالوكالات الجزائرية تقارب بصفة كبيرة الوكالات الفرنسية لما تأخذ هذه الأخيرة شكل الهيئة العمومية. و لا تختلط مع إدارة المهمة أو سلطات الضبط، فالوكالة في الجزائر هيئة عمومية التي تتوفر فيها بعض الشروط. و لا يغطي مفهوم الوكالة كل الهيئات العمومية بل فقط تلك المكلفة بسياسة وطنية قطاعية. كما أن التسمية في الحالة الجزائرية ليست بمعيار، فيمكن أن تتخذ تسمية أخرى مع محافظتها على طابع الوكالة. و تؤدي الوكالة في أغلب الأحيان مهمة مرفق عام مع وجود إستثناء محافظة الطاقة الذرية التي تقوم بمهمة الضبط.

إذا كانت الوكالات الجزائرئة عبارة عن هيئات عمومية[157] مكلفة بمهمة المرفق العام إلى جانب قيامها بعض الصلاحيات الثانوية[158]، فهل تتمتع بنظام قانوني خاص يضفي عليها ميزة **معينة؟**

[157]- أنظر أعلاه، ص 42 و ما بعد.

[158]- المشاركة في سن القوانين و التنظيمات، المراقبة و الرقابة، ما عدا محافظة الطاقة الذرية التي تمارس مهمة ضبط القطاع.

## الباب الثاني: النظام القانوني للوكالة في القانون الإداري الجزائري: إنعدام خصائص مميزة.

**مقدمة:**

تتخذ الوكالة في الجزائر الشكل التقليدي للهيئة العمومية و تشمل أربعة فئات منها المتمثلة في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، ذات الطابع الصناعي و التجاري، ذات الطابع الخاص و ذات التسيير الخاص و تتميز بمرونة نسبية في ممارسة صلاحياتها. و تمثل هذه الأخيرة المعايير الوحيدة التي يمكن من خلالها تصنيف الوكالات. كما تبقى الوكالات على غرار الهيئات العمومية الأخرى خاضعة لرقابة شديدة سواء من طرف الوصاية أو من طرف أجهزة أخرى ما عدا البرلمان و الرأي العام و التي لا تولي أهمية لإعتبارات الفعالية و الأداء.

### الفصل الأول: نظام أساسي شامل للأنظمة التقليدية

لم يترتب عن إتخاذ الوكالة شكل الهيئة العمومية أي أثر على نظامها القانوني حيث تخضع لنفس القواعد و تتميز بنفس الخصائص التي تخضع لها و تتميزبها الهيئات العمومية سواء اندرجت أو لم تندرج ضمن فئة الوكالات.

### المبحث الأول: إعتماد النظام التقليدي للهيئة العمومية

تتخذ كل الوكالات في الجزائر شكل الهيئة العمومية و يكمن الفرق الوحيد بينهم في فئة الهيئة العمومية التي تنتمي إليها الوكالة، فيمكن أن تأخذ شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، ذات الطابع الصناعي والتجاري، ذات الطابع الخاص و ذات التسيير الخاص.

إن النظام الأساسي الذي يمنح للوكالة ليس بالضرورة نهائي إذ يمكن تحويلها لفئة أخرى من الهيئات العمومية.

**المطلب الأول:** شمولية الوكالة لأربعة أنظمة أساسية للهيئات العمومية

تتخذ الوكالات في الجزائر الشكل القانوني للهيئة العمومية و فقط، على خلاف ما هو معمول به في فرنسا أين توجد بعض الوكالات على شكل المجموعة ذات المنفعة العامة.

كما يلاحظ كذلك الإعتماد على كل من شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، الهيئة ذات الطابع الخاص و الهيئة العمومية ذات التسيير الخاص بالإضافة إلى وجود بعض الهيئات العمومية المكيفة بطريقة خاصة كالوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة التي كيفت وفق المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-33 المؤرخ في 09 فبراير سنة 1991، المتضمن إعادة تنظيم المتحف الوطني للطبيعة في وكالة وطنية لحفظ الطبيعة[159]، بالمؤسسة العمومية ذات الطابع إداري و تقني و علمي و كذا الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية لتسلية الشباب التي بموجب المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 89-215 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1989، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتسلية الشباب، كيفت بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و صبغة إجتماعية، تربوية و ثقافية.

و من هنا يمكن أن نتساءل إذا كانت هاتين الوكالتين تشكل فئات فرعية ضمن الفئات القانونية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و الطابع الصناعي و التجاري؟.

إن قلة الأمثلة و عدم تجانسها لا يسمح بإستخلاص مثل هذه النتيجة، فربما معدي النصوص المنشأة لها أرادوا أن يضفوا عليها صبغة خاصة تتلائم مع مهمتها، فالطابع العلمي والتقني يتوافق مع مهمة وكالة حفظ الطبيعة و الصبغة الإجتماعية، التربوية و الثقافية تتوافق مع مهمة الوكالة الوطنية لتسلية الشباب من دون أن يترتب عن ذلك أثر على طبيعتها ونظامها القانوني.

و على العموم، سوف تقتصر دراستنا على الفئات الأربعة من الهيئات العمومية التي يعتمد عليها في إنشاء الوكالات في الجزائر.

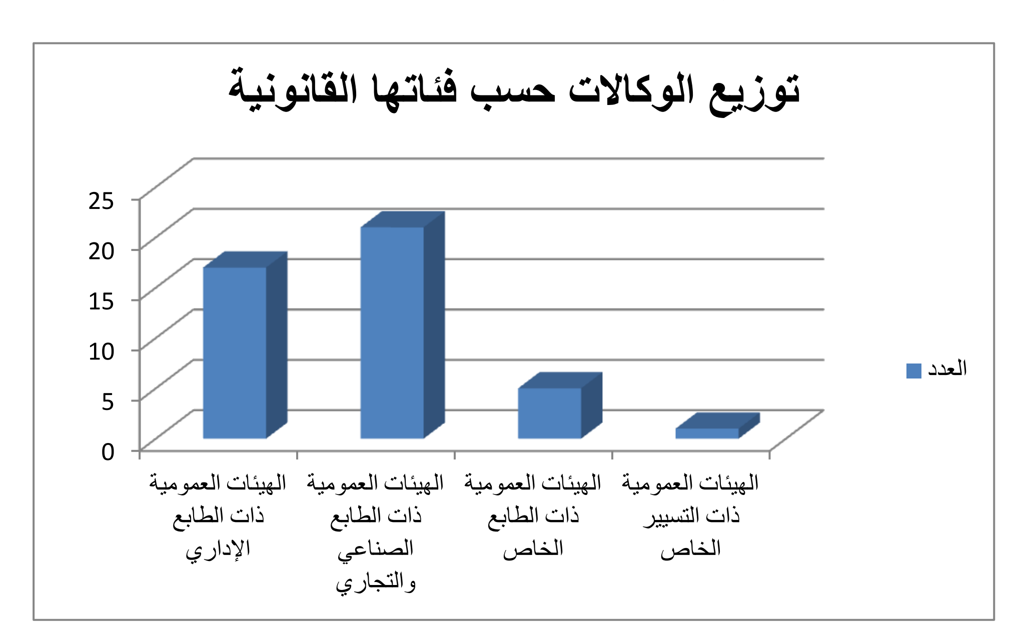
تشمل الوكالات أربعة أشكال من الهيئات العمومية فيمكن أن نتساءل عن مدى اللجوء لكل من هذه الفئات القانونية.

إن الجدول و الرسم البياني الآتيين يسمحان بتقديم إجابة عن هذا التساؤل:

[159]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 07 المؤرخة في 13 فبراير سنة 1991.

| العدد | فئة الهيئة العمومية |
|---|---|
| 17 | الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري |
| 21 | الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري |
| 05 | الهيئات العمومية ذات الطابع الخاص |
| 01 | الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص |

**الجدول رقم 06 : توزيع الوكالات حسب فئاتها القانونية**




**التمثيل البياني رقم 02: توزيع الوكالات حسب فئاتها القانونية في الجزائر**

من خلال هذا التمثيل البياني، نلاحظ أن الوكالات تتخذ شكلين أساسيين المتمثلان في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، و يظهر أن الهيئات العمومية ذات الطابع الخاص والتسيير الخاص تشكل الإستثناء.

نصت المادة 49 من القانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية[160]، المعدل و المتمم، على أن "أجهزة الضمان الإجتماعي هيئات عمومية ذات تسيير خاص" وبالتالي فكانت صناديق الضمان الإجتماعي هي الوحيدة التي اتخذت شكل الهيئة ذات التسيير الخاص دون غيرها.

[160]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 المؤرخة في 13 يناير سنة 1988.

و لكن أنشئت فيما بعد الوكالة الوطنية للتشغيل كهيئة عمومية ذات تسيير خاص و منه لم تعد صناديق الضمان الإجتماعي الوحيدة التي تنفرد بهذا الشكل القانوني.

إن حالة الوكالة الوطنية للتشغيل يشكل سابقة و يفتح الباب أمام ممارسات قانونية جديدة يمكن أن تتخذ من الهيئة العمومية ذات التسيير الخاص نوعا جديدا من الوكالات و على كل فربما زودت هذه الوكالة بمثل هذا الشكل القانوني رغبة في تدعيم مشاركة المعنيين بنشاطها في تسييرها مثلما حدث بالنسبة لصناديق الضمان الإجتماعي و ينعكس هذا جليا على تركيبة مجلس الإدارة الذي يضم ثلاثة ممثلين للمنظمات المهنية للمستخدمين العموميين، ثلاثة ممثليين للمنظمة النقابية للأجراء و ممثل لمستخدمي الوكالة من ضمن 17 عضوا[161].

ونلاحظ بذلك إستجابة الوكالة الوطنية للتشغيل بتوفرها على هذا النظام الأساسي إلى أحد الإعتبارات المؤدية إلى إنشاء الوكالات في النموذج الفرنسي و هو مشاركة فئة معينة في تطبيق السياسة المتعلقة بها.

أما النظام الأساسي للهيئة العمومية ذات الطابع الخاص فقد منح لكل من الوكالة الفضائية الجزائرية، محافظة الطاقة الذرية، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، وكالة التطوير الإجتماعي، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.

فعلى عكس الهيئة العمومية ذات التسيير الخاص، فإن هذا النظام الأساسي يشمل عدة قطاعات تتمثل في الشغل و التضامن الإجتماعي، التكنولوجيا و الطاقة و المناجم، و على العموم يمكن تجميع هذه القطاعات في قطاعيين أساسيين هما قطاع الطاقة و التكنولوجيا و قطاع الشغل اللذان لا توجد أي علاقة بينهما فالأول تقني و الآخر إجتماعي و إقتصادي.

و إذا إطلعنا على النصوص القانونية المنشأة لهذه الوكالات فسوف نلاحظ ما يلي:

- بالنسبة لمحافظة الطاقة الذرية فقد كيفها النص المؤسس لها بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص و لم تشر تأشيرات هذا النص إلى القانون 88-01.
- بالنسبة للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب فقد أشارت تاشيرات المرسوم التنفيذي المنشأ لها إلى القانون 88-01 و لكن كيفها بالهيئة ذات الطابع الخاص وإذا ذهبنا إلى النص باللغة الفرنسية فنلاحظ أنها مكيفبة بـ « Organisme » و ليس بـ

[161] - أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 18 فبراير سنة 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل و تنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 09.

« Etablissement » مثلما تم بالنسبة للوكالات الأخرى و تنطبق نفس الملاحظة على الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.

- بالنسبة لوكالة التطوير الإجتماعي فقد كيفت بمؤسسة ذات طابع خاص و يعتمد على مصطلح مؤسسة باللغة العربية لتكييف الهيئات العمومية حيث يقصد بالهيئة العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نفس الشيء حسب منطق معدي النصوص التنظيمية في الجزائر. غير أن النص الفرنسي من المرسوم التنفيذي رقم 96-232 المؤرخ في المتضمن إنشاء وكالة التطوير الإجتماعي في مادته الأولى قد تضمن كلمة « Institution ». و من هذا المنطلق يمكن استنتاج عدم تجانس الأنظمة الأساسية لهذه الوكالات، فلا يوجد نظام أساسي نموذجي موحد للوكالة الآخذة شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص فكل واحدة تنفرد بخاصية تميزها عن الأخرى.
- فيما يخص الوكالة الفضائية الجزائرية فقد لم تذكر تأشيرات النص المؤسس لها القانون 88-01 و كيفت بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص و في النص باللغة الفرنسية بـ « Etablissement public à caractère spécifique » .

كما يلاحظ أن كل من الوكالة الفضائية الجزائرية و محافظة الطاقة الذرية قد أنشئتا بموجب مرسوم رئاسي، فهل هذه الوكالات ذات الطابع الخاص تقع في درجة أرقى مقارنتا بالهيئات العمومية المعروفة الأخرى نظرا لإنشائها بموجب نصوص قانونية ذات قيمة معيارية أعلى؟

يمكن الإجابةعلى هذا السؤال بالنفي نظرا لوجود وكالات أخرى تنتمي إلى نفس الفئة من الهيئات العمومية التي أنشئت بموجب مراسيم تنفيذية، بالإضافة إلى خضوعها لوصاية وزارية.

و عليه، فلا وجود لنظام أساسي نموذجي موحد للوكالة الآخذة شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص فكل واحدة تنفرد بخاصية تميزها عن الأخرى بالنسبة لنظامها الأساسي.

و تبقى الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري و الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري تمثل الأغلبية الساحقة للأنظمة الأساسية الممنوحة للوكالات في الجزائر.

مبدئيا تقوم التفرقة بين الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري و الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري على أساس النشاط التي تمارسه، بمعنى أنه إذا كانت هيئة عمومية مكلفة بمرفق عام إداري فلا بد أن تأخذ شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري و إذا كلفت بمرفق عام صناعي و تجاري فسوف تتخذ شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري[162].

من خلال بحثنا، لاحظنا أن الجزائر شهدت حركية قائمة على تحويل الأنظمة الأساسية للوكالات من هيئات عمومية ذات طابع إداري إلى هيئات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، فهل هذا مرتبط بطبيعة النشاط، كما وضحناه أعلاه، أو يستجيب لإعتبارات أخرى؟

**<u>المطلب الثاني:</u>** التحولات في الأنظمة الأساسية

تميزت الوكالات الجزائرية خلال السنوات الأخيرة بتوجه قائم على تحويل أنظمتها الأساسية من هيئة عمومية ذات طابع إداري إلى هيئة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري.

و من أمثلتها الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-447 المؤرخ في 20 نوفمبر سنة 2005، المتضمن إنشاء الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي و كيفيات تنظيمها و سيرها[163] كمؤسسة عمومية ذات طابع إداري و التي بعد ثلاثة سنوات فقط حولت في طبيعتها القانونية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري بناءا على المرسوم التنفيذي رقم 08-304 المؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2008، المتضمن تحويل الطبيعة القانونية للوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي[164].

و كذا مثال الوكالة الوطنية للطرق السريعة التي كييفها المرسوم التنفيذي رقم 92-302 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1992، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة[165]، بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري التي حولت بناءا على المرسوم التنفيذي رقم 05-249 مكرر المؤرخ في 10 يوليو سنة 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة[166]، إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري.

إذا إطلعنا على عرض أسباب النص المتعلق بتحويل النظام الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة، فسنجد أنه يعتمد على أربعة مبرارات أساسية:

---

[162]- لن نتطرق خلال هذه الدراسة إلى التطوارات التي وقعت على التفرقة بين الهيئات العمومية و إلى أزمة الهيئة العمومية.
[163]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 المؤرخة في 23 نوفمبر سنة 2005.
[164]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 56 المؤرخة في 28 سبتمبر سنة 2008.
[165]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 53 المؤرخة في 12 يوليو سنة 1992.
[166]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 48 المؤرخة في 10 يوليو سنة 2005.

- ❖ تحويل جهاز إداري غير ملائم إلى أداة عمومية ذات إحترافية و خبرة حقيقية التي تستعمل على أحسن وجه مواردها البشرية و الكفاءات المتوفرة.

يوافق هذا المبرر أحد الإعتبارات المؤدية إلى الإعتماد على الوكالات في الأنظمة الأجنبية ألا و هو حسن إستغلال الكفاءات المتواجدة و جذب كفاءات أخرى للعمل بالوكالات؛

- ❖ إدخال المرونة على التسيير المالي للهيئة العمومية و ذلك بإتباعها لقواعد المحاسبة التجارية في علاقتها مع الغير و في تسييرها بدلا من خضوعها إلى قواعد المحاسبة العامة المعروفة بالجمود؛
- ❖ عدم ملائمة النظام الأساسي للوظيفة العمومية لمتطلبات التسيير الأمثل و الديناميكي للموارد البشرية، و يضيف عرض الأسباب أن نظام الوظيفة العمومية لا يساهم في تحفيز المستخدمين المكلفين بإنجاز الهياكل القاعدية للطرق السريعة. فالإنتقادات المرتبطة بالنظام الأساسي والمؤسساتي تعكس وجود مفارقات التي يمكن تجاوزها بالإعتماد على الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري؛
- ❖ التمتع بالمرونة في تسيير العمليات و في تنظيم النشاطات حيث يسمح النظام الأساسي للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري بإنشاء فروع أو مراكز جهوية.

إن تحويل الوكالة الوطنية للطرق السريعة، حسب عرض الأسباب، و مرونة التسيير المترتبة عن ذلك تؤدي بصفة حتمية إلى تحرير و تشجيع المبادرات والكفاءات و إدخال ديناميكية جديدة في مجال الإنجاز و الفعالية في تنفيذ البرامج الكبرى للطرق السريعة، وهذا ما يتوافق مع دوافع إنشاء الوكالات في الأنظمة الأجنبية غير أن عرض الأسباب لم يشر إلى وجود علاقة بين هذه الإعتبارات و الوكالة و لم ينص إلا على الخصائص التي تتمتع بها الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري التقليدية دون إدخال أي جديد يتعلق بتسمية أوبشكل الوكالة.

من خلال ما سبق نلاحظ توجه السلطات العمومية لإتخاذ الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري كنظام أساسي للوكالات و هذا ما يخالف الواقع الفرنسي حيث أغلب الوكالات عبارة عن هيئات عمومية ذات طابع إداري.

وقد منحت، في فرنسا، بعض الوكالات شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بغية تمكينها من تقاضي بعض الرسوم الشبه ضريبية و على عكس الجزائر التي تهدف أساسا إلى التهرب من القانون العام.

ومع هذا التحول حافظت الوكالة الوطنية للطرق السريعة على مهمة المرفق العام، لكن مع تغيير الإطار القانوني لعلاقتها مع الإدارة لأجل أدائها حيث تتم كما رأيناه سابقا وفق دفتر شروط.

و بالتالي نلاحظ أن الأسباب المؤدية إلى تحويل الوكالات في الجزائر من الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري إلى هيئات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري لا تتعلق بطبيعة نشاطها الذي ليس صناعي و تجاري و إنما تتمثل في تزويدها بآليات تسيير أكثر مرونة، و هذا ما يجعل منها هيئات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري مقنعة[167].

أما التوجه المعاكس و الهادف إلى تحويل الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري إلى هيئات عمومية ذات طابع إداري فهو غائب تماما، رغم وجود بعض الوكالات المكلفة بمهمة مرفق عام إداري و منحها شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، حيث أن العودة إلى الهيئة العومية ذات الطابع الإداري سيعني التراجع في مجالي الإستقلالية و المرونة.

و فيما يخص الوكالة الوطنية للتشغيل التي هي الوكالة الوحيدة التي تتخذ شكل الهيئة العمومية ذات التسيير الخاص، فلم تأتي نتيجة تحويل في الطبيعة القانونية لوكالة سابقة و إنما جاءت كبديلة لهيئة أخري مسماة بالمكتب الوطني لليد العملة و التي كانت حسب المادة الأولى من الأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1971،المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة[168]، "...مؤسسة عمومية ذات طابع إداري...". و عليه فإنه لم يتم في الجزائر تحويل هيئة عمومية ذات طابع إداري إلى هيئة عمومية ذات تسيير خاص و إنما إلغاء و حل الأولى كليا و إستبدالها بالثانية.

أما الوكالات الخمسة المتخذة شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص، فلم تكن محل تعديل في الطبيعة القانونية وقد منحتها النصوص الأصلية المنشأة لها ذلك النظام الأساسي.

و عليه نستنتج أن التحولات في الأنظمة الأساسية للوكالات لم تشمل كل أصنافها و إنما مست و فقط الهيئات العمومية الإدارية التي حولت البعض منها إلى هيئات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري.

بناءا على ما سبق، و نظرا لحدوث التحولات في الأنظمة الأساسية خلال السنوات الأخيرة، يمكن أن نتساءل عن ما إذا أصبحت المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري تمثل النظام الأساسي المفضل التي تزود به الوكالات في الجزائر حاليا؟

---

[167] - JP THERON. In O. DUGRIP; L. SAÏDJ. Les Etablissements Publics Nationaux. LGDJ Coll. Systèmes, 1992, p.102.

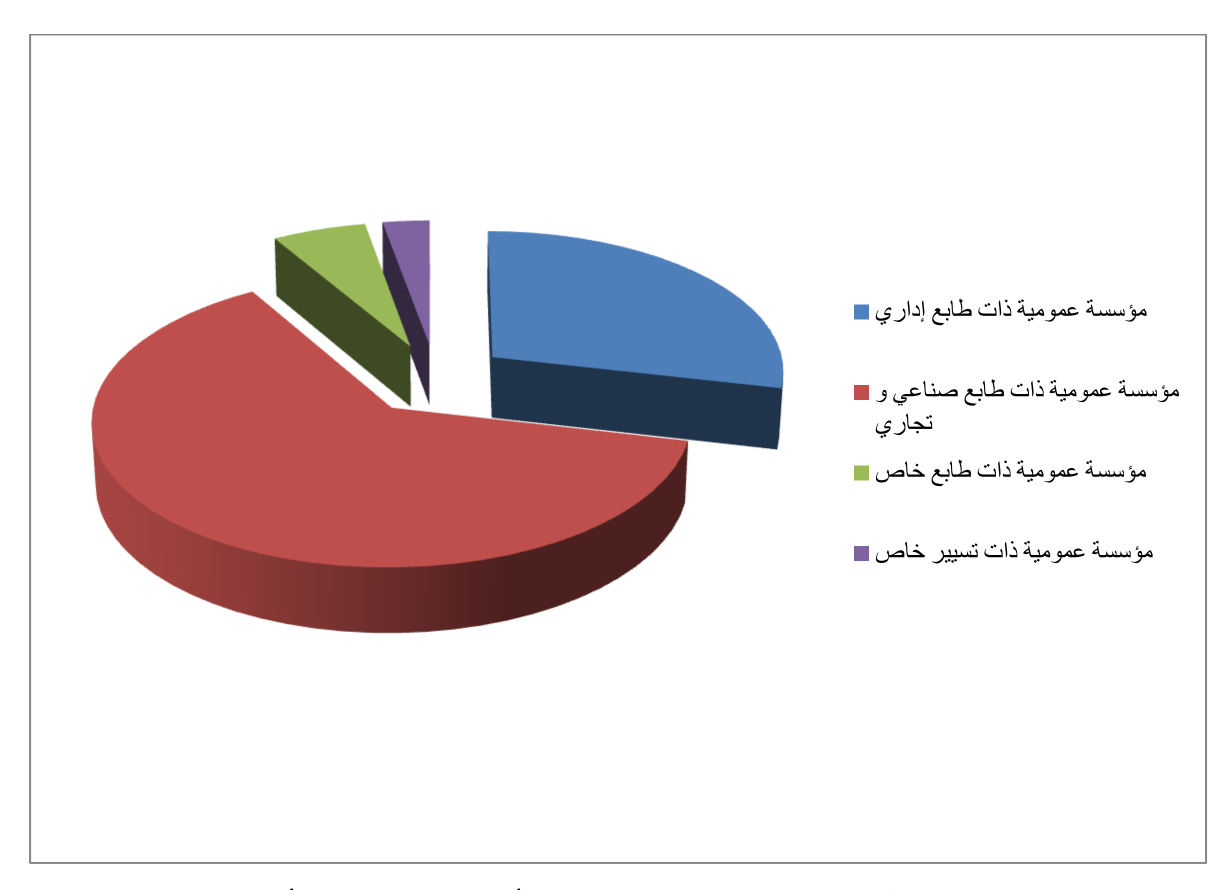
[168]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 53 المؤرخة في 29 يونيو سنة 1971.

في محاولتنا للإجابة على هذا التساؤل، سوف نعتمد على الجدول الآتي، مع تحديد الحقبة الزمنية بعشرة سنوات:

| النظام الأساسي | عدد الوكالات النشأة منذ سنة 2000 |
|---|---|
| مؤسسة عمومية ذات طابع إداري | 10 |
| مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري | 22 |
| مؤسسة عمومية ذات طابع خاص | 02 |
| مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص | 01 |
| المجموع | 35 |

**<u>الجدول رقم 07: توزيع الوكالات المنشأة حسب نظامها الأساسي من سنة 2000 إلى سنة 2010</u>**

ويمكن توضيح المعطيات السابقة بواسطة الرسم البياني التالي:




**<u>التمثيل البياني رقم 03: توزيع الوكالات المنشأة حسب نظامها الأساسي من سنة 2000 إلى سنة 2010</u>**

من خلال ما سبق، نستنتج أنه تم تفضيل النظام الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري بالنسبة للوكالات المنشأة خلال العشرية الأخيرة حيث تمثل نسبة 62.84٪، و لكن هذا لا يعني التخلي عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري حيث تشكل نسبة 28.57٪ من الوكالات التي ظهرت ما بين سنة 2000 و سنة 2010، أما الأشكال الأخرى من المؤسسات العمومية فتبقى هامشية نظرا لقلة عددها.

بعد التطرق للنظام الأساسي للوكالات في الجزائر، يمكن أن نتسأل عن التنظيم الذي تتمتع به، فهل يميزها عن الهيئات العمومية الأخرى مستجيبة بذلك للمتطلبات التي يعتمد عليها في الأنظمة الأجنبية ؟ أم هي ليست مغايرة للهيئات العمومية المعروفة تقليديا في القانون الإداري الجزائري؟

## **المبحث الثاني: التنظيم الداخلي و المحلي للوكالة**

لم ترافق فكرة الوكالة أي تغيير على مستوى تنظيمها سواء تعلق الأمر بأجهزتها التسييرية أو بتنظيمها الداخلي أو حتى بتنظيمها المحلي، إذ ينطبق عليها ما ينطبق على الهيئات العمومية بصفة عامة و التي يختلف تنظيمها حسب نظامها الأساسي.

**المطلب الأول:** أجهزة تداولية وتنفيذية غير مستقلة

بإعتبار أن كل الوكالات في الجزائر عبارة عن هيئات عمومية فهي تتشكل من هيئة تداولية تختلف تسميتها و تركيبتها حسب النظام الأساسي المعتمد و من هيئة تنفيذية تتمثل في غالب الأحيان في المدير أو المدير العام.

أ) الهيئة التداولية:

على عكس الوكالات في الأنظمة الأنغلوساكسونية، تشمل الوكالات الجزائرية، مثل الوكالات الفرنسية التي تتخذ شكل المؤسسة العمومية على هيئة تداولية.

1/ التسمية: تختلف تسمية الهيئة المتداولة بإختلاف النظام الأساسي للوكالة، فتطلق عليها تسمية مجلس إدارة بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، ذات الطابع الصناعي والتجاري و ذات التسيير الخاص و تسمى بمجلس التوجيه بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الخاص، و تجدر الإشارة أن الوكالة الفضائية الجزائرية رغم كونها مؤسسة عمومية ذات طابع خاص إلا أنه أطلقت تسمية مجلس الإدارة على هيئتها المتداولة كما سمي على مجلس إدارة الوكالة الوطنية لترقية التجارة الخارجية بمجلس توجيه، و على كل فلا يترتب أي أثر من قانوني عن التسمية المطلقة على هذا المجلس.

2/ التركيبة: يعين كل أعضاء مجالس الإدارة بموجب قرار من الوزير الوصي و لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد، ويتكون من ممثلي الوزارات و الإدارات المعنية بنشاط الوكالة، بالإضافة إلى ممثلي المعنيين بنشاط الوكالة مثلما حدث بالنسبة للوكالة الوطنية للتشغيل.

و يؤكد هذا الوضع التدخل القوي للوزارة الوصية في الوكالة بتعيينها لأعضاء مجلس الإدارة و ترأسها لهذه الهيئة في كل الحالات، و بالتالي يتضح جليا غياب الفصل المطلق بين الوزارة و الوكالة الذي يمثل عنصر جوهري في النموذجين السويدي و البريطاني.

بالإضافة إلى عدم توقف العضوية في المجلس على شروط معينة خاصة بالفعالية و الخبرة حيث يتم فقط إقتراح الأعضاء من طرف الوزير المعني إلى الوزير الوصي، فلا يتم تقلد هذه الوظيفة بناءا على مسابقة أو لقاء لإختيار الشخص الملائم. كما يقدم أعضائه من القطاع العام و من ضمن الموظفين و الموظفين الساميين الذين لا يتوفرون على التجربة في ميدان التسيير وفق القواعد المعمول بها في القطاع الخاص.

3/ الصلاحيات: لن نقوم خلال هذه الدراسة بمحاولة جرد لصلاحيات مجالس الإدارة لكل الوكالات، بل سوف نلجأ إلى مثال واحد، نظرا لتشابهها بالنسبة لمعظم الوكالات. فإذا أخذنا مثال الوكالة الوطنية للطرق السريعة فسوف نجد أن المادة 14 من المرسوم التفيذي رقم 05-249 على ما يلي: " يتداول المجلس فيما يأتي:

- تتنظيم الوكالة وسيرها العام؛
- البرامج السنوية لنشاط الوكالة و الميزانية المتعلقة بها؛
- حصائل و حسابات النتائج و كذا مقترحات تخصيص النتائج؛
- مشاريع الإتفاقيات الجماعية المتعلقة بمستخدمي الوكالة؛
- قبول الهبات و الوصايا؛
- قبول القروض؛
- القروض و الإقتراض؛
- تعيين محافظ حسابات وتحديد مرتبه؛
- أخذ مساهمات في كل قطاع نشاط مرتبط بهدفها؛
- إنشاء فروع و كل شكل من أشكال الشراكة؛

- كل مسألة يعرضها عليها المدير العام من شأنها أن تحسن تنظيم الوكالة وسيرها أو من طبيعتها التشجيع على تحقيق أهدافها.".

و لا بد أن يأخذ ما سبق على سبيل المثال ولا الحصر، نظرا لإرتباط العديد من الصلاحيات بالنظام الأساسي للوكالة. كما نلاحظ أنه لم يتم النص بالنسبة للمجلس على مسائل التسيير اليومية فيتداول إلا على البرامج السنوية والميزانية التي تعتبر كعناصر إستراتيجية في ممارسة الوكالة لوظائفها. لم تشر النصوص كذلك إلى الأفكار المتعلقة بالفعالية و المردودية التي يتوجب على مجلس الإدارة أخذها بعين الإعتبار عند التداول، ومنه فمجالس إدارة الوكالات شبيهة أو مماثلة لمجلس إدارة أي هيئة عمومية. و أخيرا لم نتمكن من خلال مجلس الإدارة من تحديد أي خاصية مميزة تفرق الوكالات عن المؤسسات العمومة الأخرى و تعطي هذه الهيئة أحسن صورة عن التدخل القوي للدولة في شؤون الوكالات في الجزائر خاصة فيما يخص الميزانية.

ب) الهيئة التنفيذية: تتمثل الهيئة التنفيذية للهيئات العمومية في المدير العام، و نظرا للدور الممنوح له في الأنظمة الأنجلوساكسونية و السويدية، سوف نتطرق إليه من خلال هذه الدراسة بغية تحديد ما إذا كان مكلف بنفس الدور و متمتع بنفس المزايا و الخصوصيات.

1/ التعيين: يعين المدير العام بواسطة مرسوم و ينهى مهامه بنفس الشكل، و هذا ما يوضح عدم توقف تعيين المدير العام على شروط معينة أو القيام بمسابقة أو إمتحان مثلما هو معمول به في بعض الأنظمة الاجنبية و لا يتطلب، أيضا ، تجربة معينة أو التوفر على كفاءات أو خبرة خاصة لاسيما في مجال التسير في القطاع الخاص.

و تجدر الإشارة أن مدة تولي وظيفة المدير العام للوكالة غير مرتبطة بعهدة معينة فهي غير محددة، و يمكن للسلطة التي عينته أن تنهي مهامه في أي وقت دون تعليل أو تسبيب قرارها، فلا يتمتع بخاصية عدم قابلية العزل. و أخيرا، لم تذكر النصوص المتعلقة بالمدراء العامين أهمية الفعالية و ضرورة تحقيق الأهداف المسطرة للوكالة و لذلك فيمكن الإبقاء على المدير العام رغم عدم تحقيقه لنتائج مرضية.

2/ طبيعة العلاقة مع الوزارة الوصية: تمثل أهم الإختلافات الموجودة بين الوكالات الأجنبية و الوكالات الجزائرية، إذ تربط بين المدير العام و الوزير الوصي علاقة تنظيمية حيث يتم تعيينه بموجب عمل إداري إنفرادي ألا و هو المرسوم، فعلى عكس الوكالات الأجنبية خاصة منها الأنجلوساكسونية، فلا تربطه بالإدارة الوصية علاقة تعاقدية.

و نظرا لذلك فإنه يتم تعيين المدير العام كما يتم تعيين أي إطار سامي في أي وزارة، ولا يتوجب عليه تحقيق أهداف محددة مسبقا كما و نوعا، بمعنى أنه لا يتوقف تعيينه على عقد أهداف مثلما هو معمول به في الأنظمة الأنجلوساكسونية.

و منه فهو يتقاضى راتب شهري ثابت و محدد مسبقا وفق سلم الأجور و لا يتغير هذا الراتب حسب فعاليته في أداء مهامه و في تحقيق الأهداف التي يتوجب تحديدها مسبقا.

و كما تناولناه أعلاه، لا ينص المرسوم الذي عين بموجبه المدة المحددة لتحقيق الأهداف المسطرة من طرف الإدارة الوصية و كذا الأجل الذي يجب أن يعزل المدير العام بعده في حالة عدم تحقيق أهدافه بل حتى على ضرورة تحقيق تلك الأهداف.

إذن تعيين المدراء العاميين للوكالات يندرج ضمن صلاحيات التعيين الممنوحة للسلطة التنفيذية التي تنفرد بها وحدها والتي تمارسها بصفة تقديرية، فبإمكانها تعيين أي شخص لتولي هذه الوظيفة دون أن تشترط فيه خصوصيات وكفاءات معينة ودون أن يتوجب عليه تحقيق أهداف واضحة و الرجوع بها إلى الوزارة الوصية، و كذا الأمر بالنسبة لإنهاءالمهام حيث يمكن أن تنهى مهامه بعد مدة قصيرة أو جد طويلة دون النظر لتحقيقه أم عدم تحقيقه لأهداف معينة نظرا لعدم تحديد الوزارة الوصية لهذه الأهداف في حد ذاتها.

3/ الصلاحيات: سوف نعتمد في هذه النقطة على مثال المدير العام للوكالة الوطنية للطرق السريعة و الذي سوف نتاوله كما قمنا به بالنسبة لمجلس الإدارة على سبيل المثال.

تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 المتعلق بتعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة على ما يلي:

" ينفذ المدير العام قرارات المجلس و مداولاته. ويتمتع، في هذا الأطار، بأوسع السلطات من أجل ضمان الإدارة و التسيير الإداري و التقني و المالي للوكالة. و بهذه الصفة يقوم المدير العام بمايأتي:

- يعد التنظيم العام للوكالة و يقترحه على المجلس؛
- يمثل الوكالة في جميع أعمال الحياة المدنية و يمكنه التقاضي؛
- يسهر على السير الحسن للوكالة؛
- يقترح مشاريع برامج النشاطات و يعد الكشوف التقديرية للوكالة؛
- يمارس السلطة السلمية على مستخدمي الوكالة، و يعين المستخدمين الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم؛
- يأمر بفتح كل الحسابات الجارية و/ أو حسابات الإيداع التي تخص الوكالة و تسييرها لدى الصكوك البريدية و المؤسسات المصرفية و الخاصة بالقرض حسب الشروط القانونية المعمول بها؛
- يوقع ويقبل و يظهر كل الأوراق المالية و الكمبيالات و السفتجات و الشيكات والسندات التجارية الأخرى؛
- يقوم بسحب كل الكفالات نقدا أوبطرق أخرى، و يمنح إيصالات و مخالصات؛
- يلتزم بنفقات الوكالة؛
- يمنح ضمانات أو موافقات طبقا للقانون؛
- يوافق على المشاريع التقنية و يعمل على تنفيذها؛
- يبرم و يوقع الصفقات و العقود و الإتفاقيات و الإتفاقات في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- يعد في نهاية كل سنة مالية، تقريرا سنويا عن النشاط مرفقا بحصائل و جداول حسابات النتائج و يرسلها إلى السلطة الوصية بعد مداولة المجلس.".

مما سبق، يتمتع المدير العام بصلاحيات تسييرية عادة مماثلة لتلك الممنوحة لأي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري، و يظهر من خلال صلاحياته أنه يسهر على حسن سير الوكالة دون أن يحدد هذا المفهوم، فهل يقصد به سيرها بناءا على مبادئ المرفق العام لكون هذه الأخيرة مكلفة بمهة مرفق عام؟ أم وفق مبادئ أخرى؟

إن المرسوم التنفيذي غير واضح بالنسبة لهذه النقطة و لم ينص صراحة على تبني مبادئ المردودية والفعالية و الفاعلية في سير و تسيير الوكالة.

و أخيرا يعد تقريرا سنويا للنشاط الذي يرفع للسلطة الوصية دون تحديد ما إذا كان يتوجب إحتوائه على النتائج المحققة و علاقتها بالأهداف المسطرة من خلال السياسة الوطنية القطاعية مع تقدير تكلفة تنفيذها.

وبهذا يتأكد لنا أن النظام الأساسي للوكالة في الجزائر لم يمنح لهيئاتها التداولية و التنفيذية أي ميزة خاصة تفرقها عن الهيئات العمومية الأخرى كما أن هذه الهيئات غير مطالبة صراحة بالفعالية في نشاطها و التي تعتبر من أهم دوافع إنشاء الوكالات في الأنظمة الأجنبية.

إذا كانت الوكالات تتوافق تماما مع الهيئات العمومية الأخرى بالنسبة لهيئاتها المتداولة، فهل تتميز بمرونة معينة في مجال تنظيمها سواء كان ذلك داخليا أو بالنسبة للنشاط المحلي؟

**المطلب الثاني:** التنظيم الداخلي والمحلي للوكالات في الجزائر

تختلف آلية تنظيم الوكالات من واحدة إلى أخرى حسب نظامها الأساسي، فالتنظيم مختلف في حالة ما كانت الوكالة تتخذ شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، ذات طابع صناعي وتجاري، ذات طابع خاص أو ذات تسيير خاص.

1/ التنظيم الداخلي للوكالة: إن التنظيم الداخلي من أهم المعايير التي تسمح بتحديد ما إذا كانت الوكالة تتمتع بالمرونة اللازمة من أجل ممارسة نشاطها والتأقلم مع الظروف المتغيرة التي تواجهها في القيام بمهمتها، كما تعكس كذلك المجال المفتوح أمام المسؤول الأول للوكالة لتنظيمها حسب رؤيته والأهداف التي يجب عليه تحقيقها بفعالية.

بالنسبة للوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار التي هي هيئة عمومية ذات طابع إداري، فتنظيمها الداخلي محدد، على غرار الهيئات الإدارية ذات الطابع الإداري الأخرى، بموجب قرار وزاري مشترك بين وزارة الصناعة و ترقية الإستثمار و وزير المالية المؤرخ في 09 فبراير سنة 2008[169].

و لا ينص المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 9 أكتوبر سنة 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار و تنظيمها و سيرها على منح أي صلاحية للمدير العام في مجال المشاركة في إعداد التنظيم الداخلي أو إقتراح تعديله، أما مجلس إدارة الوكالة فلا يتداول إلا بشأن إنشاء هياكل غير مركزية تابعة للوكالة أو ممثلياتها في الخارج.

[169]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 15 المؤرخة في 16 يونيو سنة 2008.

و منه فالتنظيم الداخلي للوكالات التي تتخذ شكل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري جد جامد و من صلب الإختصاص التام للوزارة الوصية، ضف إلى ذلك صعوبة تعديله نظرا لضرورة إتخاذ قرار وزاري مشترك آخر. وتعتبر هذه الخاصية كسلبية للوكالات في الجزائر حيث أنه يتم تحديد تنظيمها الداخلي من طرف السلطة الوصائية الأقل دراية بحاجات الوكالة مقارنتا مع مديرها العام و تقلل من إمكانية هذا الأخير من إتخاذ الإجرأت التي تسمح بتكييف سريع لمؤسسته بغية الرفع من الفعالية في أدائها لنشاطها.

أما فيما يخص الهيئات العمومية ذات الطابع الخاص، فإن تنظيمها الداخلي يكون محل تداول من طرف مجالس إداراتها و محدد بموجب قرار وزاري و بذلك تنطبق على هذه الفئة من الوكالات نفس الملاحظات الخاصة بالهئيات العمومية ذات الطابع الإداري مع إستثناء الوكالة الفضائية الجزائرية التي يحدد تنظيمها الداخلي المرسوم التنفيذي رقم 04-12 المؤرخ في 20 يناير سنة 2004[170]، ذو قيمة معيارية أرقى من النصوص الخاصة بالهيئات الأخرى و التي تحد بذلك أكثر من إمكانية تعديله.

و بشأن الوكالة الوطنية للتشغيل، الوكالة الوحيدة التي تتخذ شكل الهيئة العمومية ذات التسيير الخاص، فإن القرار الوزاري المؤرخ في 25 جانفي 2007، يحدد تنظيمها الداخلي[171] فلا يتدخل في هذا الشأن المدير العام أو مجلس إدارة الوكالة، فالمجلس لا يقوم إلا بالتداول بشأن إقامة هياكل الوكالة و التي يقصد بها الفروع الجهوية، الولائية و المحلية.

و بالتالي فإن مسألة التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية للتشغيل من الإختصاص البحت للوزير المكلف بالشغل الذي ينفرد بهذه الصلاحية دون غيره.

و أخيرا، نلاحظ مشاركة هامة للوكالة في تحديد نظامها الداخلي لما تتخذ هذه الأخيرة شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فبالنسبة للوكالة الوطنية للطرق السريعة يعد المدير العام التنظيم العام للوكالة و يقترحه على المجلس، أما المجلس فهومكلف بالتداول بشأن التنظيم العام للوكالة الذي يحدد بموجب قرار وزاري.

---

[170]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06 المؤرخة في 25 يناير سنة 2004.
[171] - أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 32 المؤرخة في 16 ماي سنة 2007.

وعليه فان الاعتماد على الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري رغم إبقائه على ضرورة اتخاد قرار وزاري لتحديد التنظيم الداخلي يسمح بمشاركة أكبر للوكالة في مسالة تنظيمها .

وإذا كان مجلس الإدارة مكون من موظفين قادميين من وزارات أخرى، فإنه لا يقوم إلا بالتداول على مشروع التنظيم، أما صلاحية المبادرة بمشروع التنظيم الداخلي فقد أوليت للمدير العام، الأقرب من الواقع و الأدرى بالأمور مقارنتا مع الوزارة الوصية، و تمنح هذه الخاصية إمكانية الوكالة بالتوافق والمتطلبات الواقعية.

إن تنظيم الوكالات لا يقتصر فقط على إدارتها المركزية، حيث تتوفر العديد منها على فروع جهوية، ولائية و محلية.

2/ الشبكات المحلية: تتوفر بعض الوكالات على شبكات محلية لغاية تفعيل نشاطها وتقريبها من المرتفق.

عادة لا تتوفر أغلب الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري على فروع محلية، ويعد هذا السبب من أحد المبررات التي أدت إلى تحويل النظام الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة، مع الملاحظة أن هذه ليست بقاعدة عامة حيث تتمتع بعض الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري بفروع على المستوى المحلي كالوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، و قد نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار و تنظيمها و سيرها، على توفرها على هياكل غير مركزية تسمى "الشباك الوحيد" و المحدد تنظيمها بموجب المادة 22 من نفس المرسوم، كما كلف مجلس إدارة الوكالة حسب المادة 13 بالتداول بخصوص إنشاء هياكل غير مركزية تابعة للوكالة و ممثلياتها في الخارج.

تتوفر كذلك الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، هيئة عمومية ذات طابع خاص، على فروع محلية،إذ تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96-296، المتعلق بالوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، على أنه يمكن للوكالة أن تنشأ كل ملحق جهوي أو محلي بناءا على قرار مجلسها التوجيهي.

أما الوكالة الوطنية للتشغيل، فتمتاز هي الأخرى بشبكة محلية حيث أن هياكلها المحلية محددة بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 25 جانفي 2007 المحدد لتنظيمها الداخلي.

و أخيرا، تتوفر الوكالة الوطنية للطرق السريعة على ملاحق جهوية حسب ما تضمنه القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26 جانفي سنة 2004، التمضمن إنشاء و تنظيم المصالح المتخصصة للوكالة الوطنية للطرق السريعة[172].

و الملاحظ بالنسبة للفروع المحلية للوكالات هو تواجدها أساسا على مستويين عند مقاربتها للواقع المحلي، فتكون إما فروع ولائية أو فروع جهوية، و إن كان منطقيا توفرها على فروع ولائية، فإن الفروع الجهوية تطرح تصور جديد لإقتراب الدولة لنشاطها المحلي و ذلك نظرا لغياب الجهة في التقسيم الإداري الجزائري، ففي الجزائر فإن الجماعات المحلية تتمثل في الولاية والبلدية، على عكس التنظيم الفرنسي الذي يضيف لهما الجهة.

و إذا علمنا أن الوكالات في علاقة مع وزاراتها الوصية على المستوى المركزي، يمكن أن نتسأل عن طبيعة علاقاتها مع الإدارات المحلية؟

لقد أشرنا في السابق أن الوكالات في الجزائر تجسيد حقيقي للامركزية التقنية، و نشهد تفضيل السلطات العومية لهذا النمط من اللامركزية بإنشاءها لفروع محلية للوكالات و تفادي تدعيم و توسيع صلاحيات الجماعات المحلية. كما يرى البعض أن إنتهاج هذا المسلك يهدف في حقيقة الأمر إلى إعادة التركيز لأن الفروع المحلية للوكالات تمارس نفس الصلاحيات المخولة لإدارتها المركزية، فالوكالات إذن غير خاضعة لمبدأ التبعية (Principe de subsidiarité)[173].

و يجب الإشارة في هذا الإطار إلى أن هذا الإنتقاد الموجه إلى الوكالات لا ينطبق عليها كلها، حيث تمارس بعض الوكالات نشاطات ذو طبيعة وطنية غير إقليمية (Non territorialisable) و هي هيئات مكلفة بتطبيق سياسة وطنية على المستوى الكلي كالوكالة الفضائية الجزائرية.

كلما كلفت وكالة معينة بمهمة تقديم خدمات أو بمنح تحفيزات مالية، أنشئت فروع محلية لها و هذا شأن الوكالة الوطنية للشغل المكلفة بتقديم خدمات لطالب و عارضي العمل و الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب المكلفة بتقديم إعانات مالية لذوي المشاريع بغية تحفيزهم على إنشاء مؤسسات مصغرة.

[172]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 23 المؤرخة في 14 أفريل سنة 2007.

[173] - ENA. Op.cit., p.48.

و من خلال هذا الوضع فإن علاقة الفروع المحلية للوكالات مع المصالح الغير مركزة غيرواضحة و قد تطرح بعض المشاكل حيث تتطلب تحديد الموضع المحلي للوكالات بالنسبة للدولة.

تتوفر الوكالة الوطنية للطرق السريعة ، كما سبق الإشارة إليه، على فروع جهوية والمتمثلة في المديريات الجهوية التي تشمل عدة ولايات، أساسا لإنجاز أهم مشاريعها الحالية و هو الطريق السريع شرق- غرب.

إن هذا النمط من التنظيم المحلي لا يتلائم مع التقسيم الإداري الجزائري الذي يعتمد و فقط على البلديات والولايات. فعدم إحترام التقسيم الإداري المعمول به في التنظيم المحلي للوكالة الوطنية للطرق السريعة لا يجعل فروعها تقع في نفس المستوى مع المصالح الغير ممركزة كالمديرية الولائية للأشغال العمومية. و تستجيب هذه الخاصية أساسا لضرورة التغطية الإقليمية الفعالة لمشروع الطريق السريع شرق- غرب.

و لا يتوافق التنظيم المحلي للوكالة مع التنظيم الإداري المحلي للدولة، إذ نلاحظ أن العلاقة بينها وبين المديريات الولائية منعدمة تقريبا، و هذا الأمر يطرح إشكالية التأثير السلبي على وحدة نشاط الدولة. و في معالجتها للإقتراب المحلي لنشاطها، تعتمد الوكالات على حليين أساسيين:

- ✓ عدم إنشاء فروع محلية و الإعتماد على المصالح الغير ممركزة للدولة لتأدية مهمتها على المستوى المحلي؛
- ✓ إنشاء فروع محلية مستقلة وخاضعة وفقط إلى سلطة الإدارة المركزية للوكالة دون أن يكون للوالي أوللمدير الولائي دخلا في تسييرها و في القرارات التي تتخذها.

إن الوضع المعقد للوكالة على المستوى المحلي في نظام إداري متميز بدرجة عالية من عدم التركيز، يؤكد على ضرورة توضيح المهام الممنوحة للوكالة والدولة على المستوى المحلي و توضيح علاقة متجانسة بينهما.

إن هذا الجانب من النشاط الإداري غير موضح في النصوص التنظيمية، فبالإضافة إلى ملء هذا الفراغ، لا بد من توضيح دور الوكالة في إطار التنظيم الإداري للدولة إلى جانب إعادة النظر في نظام سيرها.

من خلال ما سبق فالوكالات لا تتمتع بمرونة كبيرة في مجال إتخاذ القرارات خاصة فيما يتعلق بتنظيمها الداخلي، كما لا تتميز بإعتمادها بوضوح على قواعد الفعالية، فلا تختلف عن الهيئات العمومية التقليدية بالإضافة إلى أن تزويدها بفروع محلية لأجل القيام بنشاطها على أحسن وجه يطرح بعض المشاكل.

يعتمد على الهيئات العمومية أساسا لإدخال المرونة على تسيير مرفق عمومي ما و الذي يصعب تسييره وفق القواعد الجامدة المطبقة على الإدارة. و تتمتع هذه الكيانات في الجزائر بوظائف مشتركة التي يمكن الإعتماد عليها للتوصل إلى تصنيف وظيفي للوكالات.

## الفصل الثاني: مرونة نسبية في ممارسة صلاحيات متنوع

تتمتع الوكالة بمرونة نسبية بالمقارنة مع المصالح الإدارية الكلاسيكية، و تختلف هذه المرونة في تسيير الموارد المالية و البشرية بإختلاف أنظمتها الأساسية، كما تمارس الوكالات صلاحيات متعددة تشترك في بعضها و التي تسمح بتصنيفها وظيفيا.

### المبحث الأول: مرونة نسبية في تسيير الموارد

تطبق بصفة آلية القواعد المطبقة على الهيئات العمومية في هذا مجال مع مراعاة و فقط النظام الأساسي للوكالة دون إعتبارات الفعالية و الفاعلية و الأداء.

#### المطلب الأول: الإطار الميزاني و المالي للوكالة

يعترف رجال القانون للهيئات العمومية بتمتعها بمرونة تسيير غائبة لدى إدارات الدولة. إن هذا التحليل يطرح النقاش حول مزايا الإعتماد على هياكل مستقلة عن الدولة، فمساندي اللجوء إلى الهيئات العمومية يرون أن هذه المرونة تسمح بالقيام بمهام لا يمكن للإدارات الوزارية و الإدارات الغير مركزية القيام بها، أما معارضي هذه الفكرة، فيرون أنها مجرد محاولة لتفادي الخضوع لقواعد المحاسبة العمومية .

إن النظام المالي المطبق على الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري لا يختلف بدرجة كبيرة عن ذلك المطبق على الإدارات العمومية، حيث يخضع كلاهما إلى أحكام القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل و المتمم[174].

رغم ذلك، تتميز هذه الهيئات بإيجابيتين أساسيتين مقارنتا مع القواعد المالية والمحاسبية المطبقة على إدارات الدولة و الجماعات المحلية والمتمثلة في:

---

174- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 المؤرخة في 15 أوت سنة 1990.

- توفرها على رأس المال العمومي (Fonds publics) يسمح للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، إستثناءا لمبدأ السنوية، الإحتفاظ برأس المال الغير مستهلك إلى نهاية السنة،عادة ما ترتبط هذه الخاصية بأهمية المهمة التي تؤديها الوكالة أكثر مما هي مرتبطة بنظامها الأساسي؛
- تفادي تطبيق مبدأ الشمولية، حيث يمكن تخصيص لصالح الوكالة الإيرادات القادمة من مصادر مختلفة. ففي حالة قيام الوكالة بتقديم خدمة بمقابل، فإن توفرها على الشخصية القانونية يمكنها من الإستفادة كليا من مداخيل نشاطها .

تتمتع الهيئات العمومية ببعض المزايا مقارنة مع الإدارات المركزية و رغم ذلك فإنها غير كافية لإدخال مرونة حقيقية على تسيير الوكالة ضف إلى ذلك عدم توفرها على موارد خاصة تسمح لها بتمويل نشاطها بنفسها، فالهيئات العمومية ذات الطابع الإداري في علاقة تبعية مع الإدارة الوصية التي تمنحها سنويا ميزانيتها القادمة من الميزانية العامة للدولة.

إن الوكالات التي تتخذ أشكال الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الطابع الخاص والتسيير الخاص، تتمتع بمرونة أوسع في مجال تسييرها المالي مقارنة مع الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري حيث أن كل أنظمتها الأساسية تنص على تطبيق قواعد المحاسبة التجارية عليها فيما يخص علاقتها مع الغير، كما تتمتع كذلك بمرونة تسيير أموال الخزينة.

يعتبر هذا العنصر من أهم الأسباب المؤدية إلى إختيار هذه الأنظمة الأساسية للوكالات في الجزائر حيث أنه نادرا ما يعلل إنشاء وكالة على شكل هيئة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري بإنتاجها لمنتوج أو تقديمها لخدمة قابلة للتسويق، وما يدعم هذه الفكرة هو تحويل النظام الأساسي للعديد من الوكالات من هيئات عمومية ذات طابع إداري إلى هيئات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري دون تغيير حقيقي للمهمة التي تمارسها.

فتتوجه الجزائرفي الوقت الحالي إلى الإعتماد على هذه الفئات من الهيئات العمومية لتفادي القواعد الجامدة المطبقة على الإدارة في مجال التسيير.

إن هذه المرونة ليست مطلقة حيث تطبق على الوكالات قواعد المحاسبة العمومية عند تأديتها لمهام أو إنجازها لمشاريع ممولة من طرف المساهمات النهائية للدولة، و في بعض الأحيان نلاحظ أن هذه المشاريع تشكل أكبر حصة في نشاط الوكالة، فمثلا بالنسبة للوكالة الوطنية للطرق السريعة، فأهم مشاريعها يتمثل في الطريق الوطني شرق- غرب، الممول من طرف ميزانية التجهيزللدولة. فالوكالة بكونها متعامل متعاقد مفوض، بناءا على إتفاقية مبرمية بينها و بين وزارة الأشغال العمومية، و نظرا لإستعمالها للأموال العمومية، خاضعة بالنسبة لهذه العملية إلى قواعد المحاسبة العمومية و منها إلى قانون الصفقات العمومية.

و إن كانت نفقات الوكالات من هذا النوع غير خاضعة لرقابة المراقب المالي و غير منفذة من طرف محاسب عمومي، فإن إيراداتها تطرح بعض الإشكال و تحد من مرونتها و إستقلاليتها، حيث أنه يمكن للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن تحصل رسوم شبه جبائية عائدة من نشاطها لغرض تغطية نفقاتها، إلا أن العديد من الوكالات الجزائرية لا تحصل مثل هذه المداخيل و إن تم ذلك، فلا تكون كافية لتغطية النفقات المترتبة عن نشاطها، لذا فإن إعانات الدولة تمثل أهم مصدر لتمويل نشاط الوكالة حيث أصبحت تقدم بصفة آلية، فتبعية الوكالة للإدارة الوصية في مجال ميزانيتها يؤثر بدرجة كبيرة على إستقلاليتها.

مما سبق، لا يمكننا إستنتاج رغبة مطلقة و متعمدة للسلطات العمومية في تفادي تطبيق قواعد المحاسبة العمومية على الوكالات، رغم أن هذا العنصر يلعب دورا كبيرا في إختيار هذا النمط من المنظمات، و ذلك لقلة المزايا المترتبة عن ذلك في الواقع. إن الهدف من إنشاء الوكالات يمكن أن يكمن كذلك في رغبة السلطات العمومية في توضيح الأهمية التي توليها لتطبيق سياسة قطاعية معينة من خلال تنفيذها بواسطة وحدات قانونية مستقلة عنها ذات وسائل مدعمة.

إن الرغبة في تفادي قواعد المحاسبة العمومية كان من شأنه أن يدفع بالدولة إلى عدم الإعتماد على الهئيات العمومية خاصة منها ذات الطابع الإداري واللجوء إلى هيئات قانونية من القانون الخاص، كالجمعيات التي يلجأ إليها في بعض الأحيان في النظام الفرنسي مثل وكالة التعاون التقنية الصناعية و الإقتصادية.

و على العموم لا نجد الإشارة إلى أهمية الفعالية في التسيير سواء كان ذلك في الجانب المالي أو البشري، فالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لا يتضمن أفكار التسيير المالي الفعال و فعالية النفقات العمومية و إمكانية قياس النتائج المحققة، فهو حامل لتصور للميزانية قائم على أساس منطق وسائل (Logique de moyens) و ليس منطق نتائج (Logique de résultats) و هذا يمثل أحد الإختلافات الأساسية التي ظهرت بين الوكالات في الجزائر و الوكالات في النظام الفرنسي.

إن كانت حركية إنشاء الوكالات في فرنسا قد تشددت مع مطلع التسعينات من القرن الماضي، فإنها قد دعمت بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001 و الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 01 جانفي 2006.

يمثل هذا القانون ثورة حقيقية في النظام الميزاني والمالي الفرنسي حيث سمح بالإنتقال من منطق وسائل عند إعتماد الميزانية إلى منطق نتائج و أدى إلى إصلاح جذري لتسيير الدولة بمعنى إستعمال الأموال العمومية من طرف كل وزارة، حيث أصبحت الدولة تحدد الأهداف الواجب تحقيقها بالنسبة لكل سياسة عمومية مع منح الوسائل لاسيما المالية، اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، و بذلك يتم قياس واقعيا فعالية مصلحة معينة ، فالسياسة العمومية تعتبر فعالة لما يتم تحقيق الأهداف المسطرة أو الإقتراب من تحديدها بواسطة الوسائل الممنوحة و قد تم إدخال بواسطة هذا القانون ثقافة أداء حقيقية لدى كل الإدارات و الهيئات العمومية بما فيها الوكالات.

وقد سمح هذا الإصلاح الميزاني الفرنسي بتدعيم مسؤولية المسييرين العموميين حيث يلتزم كل مسؤول بتحديد الأهداف، الإستراتيجيات و مؤشرات الأداء أو الفعالية بالنسبة لكل سياسة عمومية التي كلف بتطبيقها و يتمتع لهذا الغرض بمرونة أكبر في تسيير الموارد مقابل تحقيقه لأهدافه.

فإن فكرة الفعالية في تطبيق السياسات العمومية من طرف هيئات منفصلة عن الوزارات تجد كل أساسها في هذا الإصلاح الذي يجعل الوكالات الفرنسية تقترتب أكثر من الأفكار التي دعا إليها أصحاب التسيير العمومي الجديد والمؤدية إلى الإعتماد على الوكالات في النظام البريطاني.

إن الجزائر لا زالت تعتمد على القانون الميزاني التقليدي القائم على فكرة الوسائل و الهادف أساسا إلى ضمان رقابة قوية على الأموال العمومية دون أن يأخذ بعين الإعتبار ضرورة الفعالية و الأداء في ممارسة الإدارات و الهيئات العمومية لنشاطاتها. إن مشروع القانون العضوي لقوانين المالية الذي هو في طور الإعداد منذ عدة سنوات، من شأنه، بإعتبار أنه سيكون مستنبط من القانون الفرنسي الجديد، أن يدخل هذا المنطق على الإدارات الجزائرية و يسمح بذلك للوكالات الجزائرية أن تصبح حقيقة أدوات لتنفيذ السياسات الوطنية القطاعية وفق درجة أكبر من الفعالية و الأداء.

بعد التطرق للنظام المالي للوكالات في الجزائر، سوف نتناول نظامها الجبائي لغاية معرفة كيفية إخضاع مؤسسات من القانون العام إلى دفع الضريبة.

بإعتبار أن كل الوكالات في الجزائر عبارة عن هيئات عمومية فهي بذلك خاضعة للنظام الجبائي المطبق على الهيئات العمومية، دون أي إستثناء خاص.

في الأصل كانت تتمتع الهيئات العمومية بنظام جبائي إعفائي نظرا للطابع الإداري لنشاطها و لكن مع تطور نشاطات الوكالات لتشمل نشاطات صناعية و تجارية تم إخضاعها للضريبة حيث أن الإبقاء على الإعفاء كان من شأنه المساس بمبدأ المنافسة مع القطاع الخاص. و هذا ما أدى بالقاضي الفرنسي ثم المشرع الفرنسي إلى إقرار مبدأ المماثلة (Principe d'assimilation) والذي بموجبه تدفع الهيئات العمومية في ظل القانون المشترك، نفس الضرائب و الرسوم التي تخضع لها المؤسسات الخاصة التي تمارس نفس النشاط.

و بذلك تخضع كل الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني إلى مبدأ المماثلة، و قد أخذ المشرع الجزائري بنفس الفكرة في القانون الجبائي الجزائري، و يختلف تطبيق هذا المبدأ بإختلاف الضريبة و سوف نتطرق في هذه الدراسة إلى أهم الضرائب المفروضة على المؤسسات العمومية في الجزائر:

1. بالنسبة للضرائب المباشرة: بإعتبار أن المؤسسات العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي خاضعة إلى الضريبةعلى أرباح الشركات إذا كيف نشاطها بالصناعي و التجاري وفق مبدأ المماثلة وهذا أمر العديد من الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. أما الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، ذات الطابع الخاص و ذات التسيير الخاص فهي معفاة من دفع هذه الضريبة نظرا للطابع الإداري لوظيفتها، كما

تخضع الهيئات العمومية المؤدية لنشاط صناعي و تجاري إلى الرسم على النشاط المهني.

2. بالنسبة للضرائب الغير مباشرة: تخضع كل الهيئات العمومية إلى دفع الرسم على القيمة المضافة إلى مورديها لما تكون في وضعية زبون، أما فيما يتعلق بنشاطها فإن نفس مبدأ المماثلة مطبق حيث تعفى من دفع الرسم على القيمة المضافة لما يتعلق الأمر بالنشاط الإداري لمصالحها.

أما بالنسبة للضرائب الغير المباشرة الأخرى، كحقوق التسجيل و الطابع فإنه تم تطبيق مبدأ المماثلة وأدى إلى إخضاع الهيئة العمومية في العديد من الحالات إلى دفع هذه الرسوم.

و بذلك أصبحت العديد من الهيئات العمومية خاضعة للضريبة، شريطة أن يكون لها نشاط صناعي و تجاري يجعلها إن لم تدفع هذه الضرائب تخل بالمنافسة. ونظرا لإنشاء العديد من الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بغية منح الوكالات مرونة التسيير و دون أن يتميز نشاطها حقيقتا بطابع صناعي وتجاري، إلا في بعض الإستثناءات، فإن تطبيق مبدأ المماثلة من شأنه أن يعفيها من دفع أي ضريبة ما عدا الرسم على القيمة المضافة.

إن الإطار الميزاني والمالي للوكالات في الجزائر يختلف في درجة مرونتة بإختلاف طبيعة نظامها الأساسي و حتى وإن إعتبرنا أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري تمنح أهم مستوى من المرونة التي تتمتع بها الوكالات الجزائرية فهي لا ترقى لمستوى النماذج الأجنبية. كما أنها لا تأخذ بعين الإعتبار مقتضيات الفعالية و الأداء في التسيير و هي أحد الأسباب الرئيسية التي أدت إلى الأخذ بفكرة الوكالات في التنظيم الإداري للعديد من الدول الغربية، و إذا كان الأمر كذلك، فسنتساءل عن المرونة الممنوحة لتسيير الموارد البشرية.

**المطلب الثاني:** عدم تحقيق الفعالية في تسيير الموارد البشرية

مثلما هو الحال بالنسبة لإدارات الدولة، فإن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري خاضعة، مبدئيا، للقانون العام وفقا للمعيار العضوي، بإعتبارها شخص قانوني عام أو حسب المعيار المادي نظرا لقيام هذه الهيئة بمهمة مرفق عام.

و يترتب عن ذلك كون أعوان الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري أعوان من القانون العام حيث تنص المادة 02 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على ما يلي: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية. يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، و الإدارات المركزية في الدولة و المصالح الغير ممركزة التابعة لها، و الجماعات الإقليمية، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري..." فهم بذلك في علاقة قانونية تنظيمية من القانون العام و الناتجة عن تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها في هذا المجال، و نظرا لذلك فإن مستخدميها هم موظفين مثل الموظفين الآخرين لدى أي إدارة أخرى، و يمكن أن يستفيدوا من نظام أساس خاص ناتج عن نص تنظيمي جاء تطبيقا للنظام الأساسي للوظيفة العمومية كما يمكن أن ينتموا إلى الأسلاك المشترك.

إلى جانب ذلك يمكن للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أن تستخدم، في نفس الشروط المطبقة على إدارات الدولة، أعوان غير دائمين، متعاقدين أوموسميين و الذي يتمتعون بصفة العون العمومي طبقا للأمر 06-03.

و منه، فإن التوظيف في أغلب الأحيان يتم بإجراء مسابقات و التي تعتبر من الضمانات الأساسية لمبدأ المساواة أمام الوظيفة العمومية. إلا أنها إجراءات ثقيلة، طويلة و غير فعالة. فهي ثقيلية نظرا لضرورة تنظيم الإمتحانات ( إختيار المواضيع، التنظيم المادي للمسابقة، اللجوء إلى مصححين،...)؛ طويلة لإرتباطها بمواعيد قانونية محددة و غير فعالة نتيجة عدم ضمان توافق المترشح الناجح مع متطلبات المنصب أوالوظيفة.

كما تحدد أجورهم وفق شبكة أجور الوظيفة العمومية و يتقاضونها بنفس الطريقة التي يتقاضاها موظفي الإدارات الأخرى. وعليه، فإن توظيف مستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لا يملي عليهم تحديد نتائج معينة كما يعمل به في الأنظمة الأجنبية، كما أن راتبهم الشهري غير قابل للتفاوض و غير مرتبط بنشاطهم ومدى فعاليتهم و أدائهم في المؤسسة كما لا يؤثر ذلك على ترقيتهم.

و يمثل هذا الأمر تقيدا للمدير العام الذي لا يمكن له أن يوظف المستخدميين الذين يقدر أنهم كفء لشغل مناصب و وظائف الوكالة و تحقيق أهدافها. فالوكالات ذات الطابع الإداري لا تمنح أي مرونة في تسيير موظفيها بالمقارنة مع الإدارة التقليدية و لا تأخذ بعين الإعتبار إطلاقا أفكار الفعالية و الأداء في ممارسة المستخدمين لنشاطهم و في مكافئتهم.

بناءا على المادة 2 من الأمر رقم 06-03 السابق الذكر، نستنتج أن مستخدمي الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، ذات الطابع الخاص و ذات التسيير الخاص غير خاضعيين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومنه فإن كل مستخدمي هذه الهيئات العمومية هم مستخدمين من القانون الخاص و ذلك حسب طبيعة وظائفهم، فمثل مستخدمي المؤسسات الخاصة، يتم توظيفهم بناءا على عقد شغل و يخضعون لأحكام القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم[175].

و إذا كان كل مستخدمي هذه الهيئات العمومية خاضعين لأحكام القانون الخاص، فإن شروط توظيفهم غير محددة كلها بنفس الطريقة. حيث تنص المادة 4 من القانون 90-11 على إمكانية إتخاذ نصوص تنظيمية خاصة تحدد علاقات عمل بعض الفئات، و على كل فإن هذه الفئات لاتدخل على العموم في مجال مستخدمي الوكالات في الجزائر.

و بالنسبة لموظفي هذه المؤسسات، فإن أحكام القانون المتعلق بعلاقات العمل متممة بموجب إتفاقيات جماعية و التي هي حسب المادة 114 من القانون 90-11 " إتفاق مكتوب يتضمن شروط التشغيل والعمل فيما يخص فئة أو عدة فئات مهنية ...".

و تتضمن الإتفاقية الجماعية حسب أحكام المادة 120 من القانون 90-11 على ما يلي:

1. التصنيف المهني؛
2. مقاييس العمل، بما فيها ساعات العمل و توزيعها؛
3. الأجور الأساسية الدنيا المطبقة؛
4. التعويضات المرتبطة بالأقدمية والساعات الإضافية و ظروف العمل، بما فيها تعويضات المنطقة؛
5. المكافآت المرتبطة بالإنتاجية و نتائج العمل؛
6. كيفيات مكافأة العمال المعنيين على المردود؛

[175]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 17 المؤرخة في 25 أفريل سنة 1990.

7. تحديد النفقات المصرفية؛
8. فترة التجريب و الإشعار المسبق؛
9. مدة العمل الفعلي التي تضمن مناصب العمل ذات التبعات الصعبة أو التي تتضمن فترات توقف عن النشاط ؛
10. التغيبات الخاصة؛
11. إجراءات مصالحة في حالة وقوع نزاع جماعي في العمل؛
12. الحد الأدنى من الخدمة في حالة الإضراب؛
13. ممارسة الحق النقابي؛
14. مدة الإتفاقية و كيفيات تمديدها أو مراجعتها أو نقضها.

مما سبق لم ينص القانون 90-11، المتعلق بعلاقات العمل على وجود عقود أهداف بين المستخدمين ورب العمل و لم ينص تماما على الفعالية أو المردودية فلا يشير إلا للإتفاقية الجماعية التي يمكن أن تتضمن مكفآت مرتبطة بالإنتاجة و نتائج العمل و كذا كيفيات مكافأة العمال المعنيين عن المردود.

و إذا علمنا، كما سبقنا الإشارة إليه، أن الإتفاقية الجماعية مكملة للقانون في تحديد علاقات العمل، فنلاحظ أنه تم فيما يخص الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، ذات الطابع الخاص وذات التسيير الخاص، أخذ بعين الإعتبار المسائل المتعلقة بالإنتاجية و المردودية وهي مفاهيم مرتبطة أكثر بالمؤسسات الإقتصادية عن ما هي بالإدارات. فالمفاهيم المستعملة حاليا بالنسبة للوكالات و التسيير الإداري تتمثل في الفعالية، الفاعلية و الأداء و التي لا تتضمنها الإتفاقيات الجماعية الحالية.

و رغم ذلك، فإن إحتواء الإتفاقيات الجماعية على تلك المفاهيم من شأنها أن تجعل المسييرين يأخذون بعين الإعتبار إنتاجية ومردودية العامل و تحفز العمال هم الآخرين على الرفع من مستوى إنتاجيتهم ومردوديتهم بغية الحصول على المكفأة المالية المترتبة عن ذلك. و لكن الإشكال المطروح بالنسبة للوكالات الجزائرية هو كيفية قياس الإنتاجية و المردودية، و إن كان في ظل الظروف الحالية صعب تقييم إنتاجية و مردودية العمال فإن هذه المكافآت تؤول إلى أن تصبح آلية و جزء من الراتب الشهري الثابت الذي يتقضاه العامل.

إن المدراء العاميين لهذه الهيئات العمومية يتمتعون بمرونة و استقلالية أكبر في التوظيف مقارنتا مع مدراء الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، فيمكنهم التفاوض مع مستخدميهم المستقبليين و إختيار المرشح الذين يرونه الأنسب بالنسبة للوظيفة التي سوف يشغلها.

إن النظام القانوني لمستخدمي هذه الهيئات العمومية من شأنة أن يؤثر إيجابيا على تركيبتها البشرية و يجعل من الوكالة قوة قصف حقيقية نتيجة لإستقطابها للخبراء و ذوي الكفاءات نظرا للإعتبارات التي تستجيب إليها:

- إمكانية تقاضي راتب شهري معتبر، فلا تطبق عليها شبكة أجور الوظيفة العمومية؛
- إمكانية التطورالسريع في المسار المهني بالمقارنة مع الإدارات الأخرى؛
- الإستقرار الذي يمنحه العمل بهيئة عمومية، فإن كان العمل بإدارة عمومية أكثر إستقرارا، فإن العمل بهيئة عمومية أكثر إستقرارا من القطاع الخاص؛
- وجود عروض عمل جذابة، والتي تقدرالشهادات أكثر مما تقدر الأقدمية؛

لهذه الأسباب يعتمد في السنوات الأخيرة على هذا النوع من الأنظمة الأساسية عند إنشاء الوكالات خاصة منها الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري كما تبين أعلاه.

رغم عدم الإستجابة الكلية للنظام القانوني لمستخدمي الوكالات لإنشغالات كبار المسيريين في القطاع الخاص، فإنها تمثل خطوة أولى لجذب المختصيين و ذوي الخبرات و المهارات للعمل بها نظرا لما تفتحه من أفاق مهنية و التي لا نجد مثيلة لها في الإدارات العمومية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.

إن إيجابيات هذا النوع من الوكالات في الجزائر، لا تسمح لوحدها بإستنتاج أن تسيير الموارد البشرية يستجيب لمتطلبات الفعالية. فحقيقة تسمح بإختيار المستخدمين الأنسب لشغل هذه الوظائف و تقوم بجذب أحسن المترشحيين الذي يعوضون زيادة عن راتبهم الشهري حسب الإنتاجية و المردودية التي يبذلونها، و لكن لا تحدد لهم أهداف مسبقة، ولا يرتبط راتبهم بمدى تحقيق هذه الأهداف، فراتبهم ثابت لا يتكون كمثل الوكالات الأجنبية من جزء ثابت و جزء متغيير حسب النتائج المحققة.

إن بعض الوكالات الجزائرية تحظى ببعض المرونة في السير خاصة بالنسبة لتسيير الموارد البشرية إذا ما قارنها بالإدارات التقليدية أو بالهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، لكنها لا ترقى لدرجة مرونة النماذج الأجنبية للوكالات و لا تستجيب كليا لنفس الإعتبارات خاصة الفعالية في سيرها.

لا حظنا أعلاه أن الوكالات في الجزائر تتمثل في هيئات عمومية، و بعد ذلك توضح لنا أن الوكالات في الجزائر شاملة لأربعة أنظمة أساسية لها، وبالتالي فإن التصنيف القانوني القائم على الطبيعة القانونية أو النظام الأساسي قد يكون غير مجدي، لذا سنحاول التوصل إلى تصنيف وظيفي للوكالات، بناءا على الصلاحيات الموكلة لها.

**<u>المبحث الثاني:</u> ممارسة الوكالة لصلاحيات متنوعة**

يلاحظ من خلال النصوص المحددة لصلاحيات الوكالات عدم تجانسها وهذا أمر طبيعي نظرا لتنفيذها لسياسات عمومية مختلفة و متعلقة بقطاعات مختلفة، إلا أنه إذا دققنا في هذه الصلاحيات وإذا أخذنا بعين الإعتبار الصلاحيات الرئيسية في نشاط الوكالة، يمكن محاولة إقامة تصنيف وظيفي لها، حيث أن التصنيف القائم على الشكل القانوني غير مجدي في هذه الحالة.

**<u>المطلب الأول:</u>** عدم تجانس صلاحيات الوكالات في الجزائر

إذا كانت الوكالات في الجزائر هيئات عمومية مكلفة أساسا بمهمة المرفق العام إلى جانب ممارسة إحداها لمهمة الضبط الإداري أو شمول نشاطها على بعض جوانبه، فإن الصلاحيات الموكلة لها غير متجانسة. و على سبيل المثال سوف نتاول كل من صلاحيات الوكالة الوطنية للطرق السريعة و الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي.

إن المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 ينص على أن الوكالة الوطنية للطرق السريعة " تتولى مهمة دراسة الطرق السريعة للسيارات و الطرق السريعة و لواحقها و إنجازها و تجهيزها.

و بهذه الصفة تكلف الوكالة بما يأتي:

- ضمان إنجاز شبكة الطرق السريعة للسيارات و لواحقها و تجهيزها و تهيئتها؛
- السهر على إحترام المقاييس التقنية و مقاييس التصور و البناء وتهيئة المنشآت الأساسية للطرق السريعة للسيارات التي من ضمن مهامها و كذا تلك المطبقة على تقنيات و مواد منشآت الطرق السريعة؛

- إنجاز أوالقيام بإعداد دراسات التصور والجدوى و المشاريع التمهيدية و التنفيذية لكل الأشغال المرتبطة بمهامها و ضمان متابعتها؛
- تطوير هندسة المنشآت و كذا وسائل تصورها و الدراسات بغرض التحكم في التقنيات المرتبطة بهدفها؛
- تكوين الملفات الخاصة بإستشارات مؤسسات الدراسات والإنجاز وتجهيز المنشآت الأساسية المتعلقة بمهامها." وتضيف المواد المالية بعض الصلاحيات التي تدخل ضمن المهمة التقنية لهذه الوكالة في مجال إنجاز الطرق السريعة.

أما المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 05-447 المؤرخ في 20 نوفمبر سنة 2005، المتضمن إنشاء الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي و كيفيات تنظيمها و سيرها[176]، فجاءت كالآتي: " تتولى الوكالة، في إطار تطبيق السياسة الوطنية في مجال ترقية الثقافة الوطنية ونشرها، بالتنسيق مع الهيئات المؤهلة إعداد برامج نشاطات ثقافية جزائرية و تنظيمها في الخارج و تساهم في تنظيم التظاهرات الثقافية الأجنبية بالجزائر، كما تشارك بآرائها و توصياتها و بأي شكل من المساهمة في ترقية الثقافة الوطنية. وبهذه الصفة تكلف بما يأتي:

- تثمين الإبداع الفني و الثقافي الجزائري في الخارج بكل الوسائل و على جميع الدعائم، لاسيما بتثمين التراث الثقافي غير المادي و الصناعة التقليدية؛
- متابعة النشاطات الثقافية للمراكز الجزائرية بالخارج، بالتنسيق مع الهيئات المؤهلة؛
- إقامة علاقات منتظمة مع المؤسسات الثقافية الأجنبية المماثلة، بالتنسيق مع الهيئات المؤهلة؛
- تبادل التجارب الثقافية و تدعيم الحوار ما بين الثقافات؛
- تنظيم تظاهرات ثقافية، لاسيما المهرجانات الثقافية الدولية التي تقام في الجزائر و ضمان التواجد الجزائري في المواعيد الثقافية الدولية؛
- تسهيل تنقل المصنفات و المبدعين و المهنيين الفنيين؛
- إثارة مشاريع مشتركة في الإبداع الثقافي و الفني بين الفنانين الجزائريين المقيمين في الخارج، بغية إشراكهم في التظاهرات المنظمة سواء في الجزائر أوفي الخارج؛
- إعداد بنك للمعطيات خاص بالمواهب الفنية الجزائرية المقيمة في الخارج، بغية إشراكهم في التظاهرات المنظمة سواء في الجزائر أوفي الخارج؛

[176]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 المؤرخة في 23 نوفمبر سنة 2005.

- جمع و توفير و نشر المعلومات الموجهة لتسهيل عملية البرمجة الثقافية في الخارج؛
- دعم عمل الجمعيات الثقافية الخاصة للجالية الجزائرية المقيمة في الخارج؛
- التعريف بالإبداعات الفنية والفكرية للجالية الوطنية المقيمة في الخارج، لاسيما في الجزائر؛
- جمع كل مصنف ثقافي يتعلق بالجزائر نشر أو صدر في الخارج؛
- المساهمة في إنجاح التظاهرات الثقافية التي تنظمها ممثلياتنا الدبلوماسية و القنصلية في الخارج؛
- تقديم المساعدة، بطلب من الهيئات المؤهلة، للتظاهرات الثقافية التي تنظمها الممثليات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة في الجزائر، في إطار التعاون الثقافي."

و من خلال هذين المثاليين، يظهر جليا أنه لاتوجد أي وجه تشابه بين هاتين الوكالتين و هذا جد منطقي نظرا لخضوع هذه الهيئات العمومية إلى مبدأ التخصص و إرتباط المهام الممنوحة لها بقطاع نشاطها، فالأولى مرتبطة بقطاع الأشغال العمومية أما الثانية فتخص قطاع الثقافة.

إن المثاليين اللذين تم سردهما أعلاه، لا يوضحان وجود أية علاقة أو صلاحية مشتركة بين هاتين الوكالتين، و لكن هل توجد بالنسبة للوكالات بعض الصلاحيات المشتركة التي تجعلها تشكل فئة معينة؟

**المطلب الثاني:** الصلاحيات المشتركة

إن النتيجة المتوصل إليها أعلاه، لا تعني عدم الوجود المطلق لمهام متشابهة بين الوكالات، فمن خلال التعرض إلى الأنظمة الأساسية لعدة وكالات في الجزائر، حاولنا تحديد بعض المهام المشتركة، وتبين لنا من خلال فحص غير حصري للوكالات ممارسة بعضها على الأقل لخمسة مهام مشتركة و المتمثلة في:

- مهمة الإعلام و المساعدة؛
- مهمة التحفيز(Incitation) ؛
- مهمة إنجاز المشاريع التقنية؛
- مهمة الخبرة؛
- مهمة الإستشارة.

1/ مهمة الإعلام والمساعدة:

تتمتع الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار بهذه الصلاحية حيث تكلف بالإعلام الضروري للمستثمرين في جميع المجالات الضرورية للإستثمار، وضع بنوك معطيات و وضع مصلحة إعلام تحت تصرف المستثمرين، و نلاحظ وجود مهمة إعلامية مماثلة لدى الوكالة الوطنية للإشعاع الثقافي حيث كلفت بإعداد بنك للمعطيات خاص بالمواهب الفنية الجزائرية المقيمة في الخارج، بغية تدعيم مشاركتهم في التظاهرات المنظمة سواء في الجزائر أوفي الخارج، جمع و توفير و نشر المعلومات الموجهة لتسهيل عملية البرمجة الثقافية في الخارج و جمع و توفير و نشر المعلومات الموجهة لتسهيل عملية البرمجة الثقافية في الخارج.

أما الوكالة الوطنية للسدود و التحويلات فهي مكلفة كذلك بناءا على المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 05-101 المؤرخ في 23 مارس سنة 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للسدود[177]، بجمع و معالجة و حفظ و نشر المعطيات و المعلومات والوثائق ذات الطابع الإحصائي و العلمي و التقني والإقتصادي ذات الصلة بهدفها، و إن كانت هذه المهمة غير متوفرة بالنسبة لكل الوكالات، فإنها شاملة لعدد معتبر منها و هذا ما تجسده هذه الأمثلة التي أختيرت عشوائيا.

2/ مهمة التحفيز:

يقصد بمهة التحفيز في هذا الإطار قيام الوكالة بمهمة التنشيط و الترقية، فهذه المهمة مذكورة بوضوح بالنسبة للوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، حيث أسندت لها هذه المهمة تحت عنوان ترقية الإستثمار، و كذا وكالة تطوير استخدام الطاقة وترشيده المسؤولة على تنشيط و تنسيق التحكم في الطاقة و ترقيته على المستوى الوطني. بالإضافة إلى الوكالة الفضائية الجزائرية فهي المكلفة بإقامة التآزر بين المؤسسات الوطنية للتكوين العالي و البحث والتطور الصناعي و كذا المؤسسات المستعملة للتقنيات الفضائية، حول برامج فضائية تتولى تنسيقها بهدف ترقية النشاط الفضائي و تطويره. و يلاحظ كذلك أن الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره تسهر على تنسيق أعمال المؤسسات و الهيئات المعنية بإنجاز المشروع. و كما سبق الإشارة إليه، فإن هذه الصلاحية مخولة أساسا لإدارات المهمة، إلا أنه تتوفر عليها مجموعة صغيرة من الوكالات.

[177]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 21 المؤرخة في 23 مارس سنة 2005.

3/ مهمة إنجاز المشاريع التقنية:

تغطي هذه المهمة أساسا أنشطة الوكالات المتعلقة بمشاريع المنشآت القاعدية حيث تكلف الوكالة الوطنية للطرق السريعة بإنجاز أوالقيام بإعداد دراسات التصور والجدوى و المشاريع التمهيدية و التنفيذية لكل الأشغال المرتبطة بمهامها و ضمان متابعتها و كذا الوكالة الوطنية للسدود و التحويلات فهي مسؤولة هي الأخرى على إنجاز كل دراسة أوبحث يتصل بهدفها و إعداد أو تكليف من يعد دراسات التصور و الجدوى و المشاريع التمهيدية.

كما يضفى على بعض الوكالات في إطار هذه المهمة صفة صاحب المشروع المفوض للقيام باسم ولحساب وزاراتها الوصية بالعمليات المساهمة في إنجاز المنشآت الأساسية و تحدد هذه العلاقة بموجب إتفاقية بينهما.

4/ مهمة الخبرة:

تمثل بعض الوكالات الأساس المؤسساتي لسياسة نشطة للدولة (Politique active) فهي منشأة من أجل تدعيم الخبرة والتسيير بقطاعات معينة، فتسمح الوكالات بإعادة ثقة الرأي العام في نشاط الدولة[178]، و من أمثلة هذه الوكالات في الجزائر الوكالة الوطنية للدم المكلفة حسب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-108 المؤرخ في 09 أفريل سنة 1995، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للدم و تنظيمها و عملها[179]، بالنشاطات المتعلقة بحقن الدم و تنظيمها، و هذا النشاط يتلطب درجة علمية و تقنية عالية، و لهذا الغرض أخرجت من المصالح المركزية لوزارة الصحة و منحت إلى هيئة متخصصة، و هو نفس الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية لتطوير البحث في الصحة التي تتمثل مهمتها حسب المرسوم التنفيذي رقم 95-40 المؤرخ في 28 يناير سنة 1995، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير البحث في الصحة و تنظيمها وعملها[180]، في " المساهمة في تنفيذ البرنامج الوطني للبحث في الصحة و إنجازه، كما هو محدد في التنظيم المعمول به، قصد تحسين الصحة العمومية و تطوير العلوم الطبية بالإتصال مع هياكل البحث في الصحة و أجهزة تنسيقه. و يتطلب قطاع النشاط هذا هوالآخر درجة علمية وتقنية عالية حيث تشمل قطاعيين حساسيين و هما قطاعي البحث العلمي و الصحة.

---

[178] -D. BENAMOUZIG ; J. BESANÇON. Les agences de nouvelles administrations publiques ?. In Olivier Borraz ; Virginie Guiraudon.Politiques Publiques, Paris : Presses de Science Po, 2008, p.290.

[179]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 21 المؤرخة في 19 أفريل سنة 1995.

[180]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06 المؤرخة في 08 فبراير سنة 1995.

كما تقوم كذلك بعض الوكالات بالمساهمة في إنجاز وتسيير المنشآت القاعدية كالوكالة الوطنية للطرق السريعة والوكالة الوطنية للسدود و التحويلات و الوكالة الوطنية للدراسات و متابعة إنجاز الإستثمارات في السكك الحديدية و التي يتطلب ممارسة نشاطها الإعتماد على التقنيين ذو الخبرة عوض تركها من لمسؤوليين إداريين لا يتمتعون بالكفاءات اللازمة في هذا المجال.

5/ مهمة الإستشارة:

لاحظنا في السابق وجود عدة وكالات تلعب دورا إستشاريا كبيرا بالنسبة لوصايتها، فمنها من يشارك في إعداد بعض المقاييس التقنية المتقلعة بنشاطها و منها من يشارك في إعداد النصوص التنظمية، و في هذا الإطار يجدر التذكير أن تدخل بعض الوكالات يتجاوز المجال التنظيمي لتشمل المشاركة في إعداد النصوص ذات الطابع التشريعي، و أمثلتها عديدة منها وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده، الوكالة الوطنية للصناعة التقليدية، الوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة و محافظة الطاقة الذرية.

كما يشارك البعض في إعداد السياسات المتعلقة بقطاعها. وتتجاوز هذه الصالحية مجال المشاركة في بعض الأحيان لتشمل الإعداد و الإقتراح، كالوكالة الوطنية للدم المكلفة "بإعداد و إقتراح سياسة الدم" و الوكالة الفضائية الجزائرية التي من بين مهامها " إعداد إستراتيجة وطنية في ميادين النشاط الفضائي وإقتراحها على الحكومة و ضمان تنفيذ ذلك.".

تتوفر العديد من الوكالات في الجزائر على هذه المهمة خاصة في مجال المساهمة في إعداد السياسة العمومية نظرا لتكليفها بتطبيق هذه السياسة، قربها من الواقع و توفرها على طابع الخبرة و التخصص في مجال النشاط الذي يفتقده المسيريين الإداريين بالوزارات.

إن تصفح الأنظمة الأساسية للوكالات و صلاحياتها، سمح بوجود بعض الصلاحيات المشتركة. ولكن هذه النتيجة تستوجب التوقف عند ثلاثة نقاط أساسية و المتمثلة في عدم شمولية كل هذه الصلاحيات لكل الوكالات فكل واحدة تتوفر على ما يتوافق و هدف نشاطها، بالإضافة إلى عدم توفر كل الوكالات على المهام المنصوص عليها فقد إعتمد على الصلاحيات المخولة لأغلب الوكالات بغية تقديم صورة عامة عنها. وأخيرا، فليست كل وكالة مكلفة بمهمة معينة من المهام المستخرجة أعلاه فعادة ما نجد نفس الوكالة تمارس عدة مهام في آن واحد، و أحسن مثال عن ذلك هومثال الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار.

كان من المفيد التعرض إلى المهام و الصلاحيات الممنوحة للوكالات في الجزائر و محاولة تجميعها في فئات معينة، إلا أن طابع توزيع هذه الصلاحيات خاصة منها طابعها الأفقي بمعنى عدم إرتباط مهمة معينة بوكالة معينة وشمولية الوكالة لعدة مهام منها في آن واحد، قد يجعل تصنيف الوكالات القائم على المهام الممنوحة لها غير مجديا، و بالتالي نتسأل عن إمكانية تقديم تصنيف للوكالات في الجزائر مادام التصنيفين القائمين على الفئات القانونية و الوظائف غير مجدية.

**<u>المطلب الثالث:</u>** محاولة تصنيف الوكالات في الجزائر

إن كلا من التصنيفين حسب النظام الأساسي و حسب الوظائف الوكالات غير مجدي و هذا ما دفعنا إلى البحث عن معايير أخرى التي سوف نحاول من خلالها التوصل إلى تصنيف وظيفي لها.

إذا أخذنا بعين الإعتبار الوظائف التي تؤديها الوكالات ليس من ناحية المهام أو الصلاحيات و إنما من ناحية الوظيفة التي كانت كدافع لإنشائها و اللجوء إليها، فسنتوصل إلى تصنيف لها، آخذين بعين الإعتبار تطورها التاريخي.

إن هذا الإقتراب يسمح بتحديد ستة (06) فئات من الوكالات:

- ✓ الوكالات الهادفة إلى مشاركة فئة اجتماعية في سياسة عمومية؛
- ✓ الوكالات المقدمة للخدمات؛
- ✓ الوكالات المتصورة كصاحب مشروع مفوض؛
- ✓ الوكالات التنشيطية (Incitatrice)؛
- ✓ الوكالات الخبيرة و التقنية؛
- ✓ وكالات الضبط.

1/ الوكالات الهادفة إلى مشاركة مجموعة بشرية في سياسة عمومية:

تعتبر الرغبة في مشاركة فئة اجتماعية معينة في تنفيذ السياسة العمومية المتعلقة بها، كما رأيناه سابق، من الأسباب الأساسية المؤدية إلى الإعتماد على الوكالات، و من الأمثلة التي يمكن سردها بالنسبة لهذه النقطة الوكالة الوطنية للصيد، الديوان الجزائري المهني للحبوب، الديوان الوطني المهني للحليب و مشتقاته و الديوان الوطني لتطوير تربية الخيول...إلخ، و يلاحظ من خلال هذه الأمثلة الغاية التي هي من وراء إنشاء هذه الوكالات و هي مشاركة الفلاحين و مربي الخيول و الصيادين و منتجي الحليب في تنفيذ السياسة العمومية.

2/ الوكالات المقدمة للخدمات:

توجد بعض الوكالات التي تقدم خدمات للجمهور والتي تكلف بتسيير موارد و وسائل ضخمة و التي تتميز بهيكل تنظمي و وزن مالي و بشري هامين و إن كانت كل الوكالات الجزائرية عبارةعن هيئات عمومية تكلف أغلبيتها الساحقة بمهمة المرفق العام، فإن هذه الوكالات عبارة هيئات تقدم خدمات مباشرة للجمهور، و لا تشمل على كل الخدمات، فالتنظيم الجزائري ليس كالتنظيم السويدي أو البريطاني اللذان يعتمدان على وكالات مثلا لإستصدار رخص السياقة. ففي الجزائر يخص هذا النوع من الوكالات قطاعي التشغيل و الإستثمار أساسا، كالوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار التي، كما بيناه أعلاه، تقدم خدمات للمستثمرين، الوكالة الوطنية لتدعيم تشغيل الشباب، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر و الوكالة الوطنية للشغل.

3/ الوكالات المتصورة كصاحب مشروع مفوض:

و يعرف صاحب المشروع المفوض بكل هيئة التي يكلفها صاحب المشروع بممارسة بإسمه و لحسابه، كل أو جزء من مسؤولياته كصاحب مشروع[181] وتنظم هذه العلاقة بناءا على إتفاقية بين صاحب المشروع وصاحب المشروع المفوض[182].

تنتشرهذه الوكالات في القطاعات القاعدية الكبرى التي تتضمن مرافق عمومية كبرى، كمجال الطرق التي نجد بها الوكالة الوطنية للطرق السريعة، السدود التي نجد بها الوكالة الوطنية للسدود والتحويلات و السكك الحديدية التي تعتمد على الوكالة الوطنية للدراسات و متابعة إنجاز الإستثمارات في السكك الحديدية و تنص النصوص التنظيمية المتعلقة بالأنظمة الأساسية لهذه الوكالات أي المرسوم التنفيذي رقم 05-249 المؤرخ في 10 يوليو 2005 المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة في مادته التاسعة و المرسوم التنفيذي رقم 05-101 المؤرخ في 23 مارس 2005 المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للسدود و التحويلات في مادته التاسعة و المرسوم التنفيذي رقم 05-256 المؤرخ في 20 يوليو 2005 المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة في مادته السابعة صراحة على تكليفها بمهمة صاحب المشروع المفوض.

---

[181] -Disponible sur : http://www.lawperationnel.com/EncyclopedieJur/maitredouvragedelegue.html (le 21juin 2011 à 22h40).

[182]- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 07 جويلية 2002، المتعلق بتظيم الصفقات العمومية، المعدل و المتمم.

4/ الوكالات التنشطية:

تتوفر هذا النوع من الوكالات، مثلما وضحناه في الفصل الأول، على صلاحيات شبيهة لتلك المخولة لإدارة المهمة، كالتنشيط و التنسيق و الترقية و من بينها وكالة تطوير استخدام الطاقة وترشيده، الوكالة الفضائية الجزائرية، الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة، الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار.

و تهدف هذه الوكالات إلى تطبيق سياسة عمومية قطاعية لغرض المساهمة في تطوير القطاع المعني عن طريق تدخلات دقيقة و محددة.

5/ الوكالات الخبيرة و التقنية:

تشمل هذه الوكالات، مثلما تبين لنا في الفقرة السابقة، على الوكالات التي تنشط في القطاعات التقنية و الحساسة والتي تتطلب تقنية محددة أوتخصص و خبرة معينة في المجال العلمي، فهي بذلك تشكل بالمقارنة مع الإدارة الكلاسيكية، مخزن للكفاءات و الخبراء و المختصين.

و تخص هذه الهيئات أساسا القطاع العلمي و الصحي اللذان تجسدهما على التوالي الوكالة الوطنية لتطوير البحث في الصحة و الوكالة الوطنية للدم و التي نظرا لحساسية المهمة الموكلة لها تتوفر هذه الأخيرة على القدرات والخبرة اللازمة لإعداد السياسة المتعلقة بحقن الدم و تنفيذها ومراقبتها.

و يجدر التذكير في هذا المجال بالوضع الفرنسي التي أدت به قضية الدم الملوث إلى إنشاء أول وكالة في قطاع الصحة، في بداية التسعينات، و التي كانت المنطلق الحقيقي لموجة الوكالات الذي شهدها هذا البلد بعد ذلك[183].

6/ وكالات الضبط:

لا تخص دراستنا وكالات الضبط الإقتصادية التي تتكفل بمهة ضبط القطاع الإقتصادي الذي تنشط فيه و قد وجدنا أن بعض الوكالات الفرنسية أساسا في مجالي الصحة و البيئة مكلفة بمهة ضبط اداري حقيقية للقطاع عن طريق توفرها على سلطة إتخاذ القرارات الإدارية الفردية، المشاركة في إعداد التنظيمات و الرقابة و المراقبة. لا توجد في الجزائر أمثلة عديدة من هذا النوع، حيث تتمثل الوكالة الوحيدة التي تتمتع بهذه الصلاحيات المجتمعة والتي منحت لها لإعتبارات الضبط الإداري في محافظة الطاقة الذرية.

---

183 -D. Benamouzig ; J. Besançon. Op.cit, p.290.

و قدارتئينا تصنيف هذه الوكالة لوحدها تحت هذه المجموعة نظرا للطابع الخاص الذي تتصف به والذي يمنح لهيئة عمومية سلطة ضبط النشاطات المستعملة لمصادر الإشعاعات المؤينة و التي يمكن في المستقبل أن تشكل إتجاه للوكالات في الجزائر خاصتا في القطاعات ذات الطابع الحساس كالصحة و البيئة حاليا.

إن التعرض إلى النظام القانوني للوكالات في القانون الإداري الجزائري يجعلنا نفكر، بعدالتطرق إلى نظامها الأساسي وتنظيمها و نمط تسيير مواردها المالية والبشرية، بالإضافة إلى محاولة تصنيفها وظيفيا، إلى أنماط الرقابة التي تخضع لها.

## الفصل الثالث: مسؤولية الوكالات أمام هيئات الرقابة

يتضح من خلال التجارب الأجنبية أنه من ضمن الدوافع الأساسية لإنشاء الوكالات هو إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الوزارة و الوكالة و التحول من وظيفة وصائية إلى وظيفة قيادية. فبالنسبة للوكالة الجزائرية لم يصحب تبني الوكالة هذا التغيير إذ تبقى خاضعة لرقابة الوصاية بواسطة الوسائل التقليدية المستعملة في هذا المجال زيادة إلى خضوعها إلى رقابة خارجية من طرف مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و التي لا تولي أهمية كافية للفعالية و الأداء في التسيير.

### المبحث الأول: علاقة الوكالة بالوصاية: علاقة مشددة

إحتفظت الوكالات على العلاقة التنظمية التي تربط أية هيئة عمومية بوزارتها الوصية و التي لا تتغير في محتواها إلا بتغير نظامها الأساسي، و لم تمنح الوكالة في الجزائر الإستقلالية التي منحت في الأنظمة الأجنبية كالوكالات البريطانية تخوفا من فتح المجال أمام بعض التجاوزات.

#### المطلب الأول: الإحتفاظ بالوسائل التقليدية للرقابة

لا يوجد أي جديد بالنسبة للعلاقة بين الوزارة الوصية والهيئة العمومية المتمثلة في الوكالة، فالعلاقة بينهما تنظيمية حيث يحدد المرسوم المؤسس للوكالة الجهة التي تمارس الوصاية عليها، و هذا ما يخالف أساسا الأنظمة الأنجلوساكسونية التي تعتمد على إتفاقيات في تحديد العلاقات بينهما، و يرجع هذا الأمر لإتباع الجزائر لنمط التنظيم الإداري الفرنسي الذي تتخذ في إطاره الوكالات شكل هيئات عمومية والتي تخضع بذلك إلى قواعد الرقابة الكلاسيكية للوزارة على الهيئة العمومية، فالرقابة المطبقة على الوكالات هي تلك المطبقة على أية هيئة عمومية سواء كانت

تندرج أم لا تندرج ضمن فئة الوكالات و هذا ما توضحه المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة على أنه " تخضع الوكالة لأشكال الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما ".

ولا تحدد الوزارة الوصية الأهداف المراد تحقيقها من طرف الوكالة ، ففي بعض الأنظمة الأجنبية يوجه الوزير الوصي رسالة سنوية يحدد فيها الأهداف المنتظر تحقيقها من طرف المدير العام. فالحالة الوحيدة التي توجد فيها علاقة تعاقدية بين الوكالة و الوزارة هي حالة إنجاز الهيئة العمومية بإسم و لحساب الوزارة لمشروع معين بإعتبارها "صاحب مشروع مفوض"، و تجدر الإشارة بالنسبة لهذه النقطة أن هذه الإتفاقية إن كانت تنظم العلاقة بين الوزارة و الوكالة بالنسبة للمشروع المعني، فهي قبل كل شيء تحويل للصلاحيات والمسؤوليات التي هي في الأصل من إختصاص الوزارة.

رغم توفر الوكالات على أنظمة أساسية ومهام مختلفة، إلا أنها تخضع دائما للرقابة الوصائية للوزارة، و تكون عادة أقوى بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري بالمقارنة مع الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري. و يرى البعض أن هذه الرقابة القوية على الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، تجد سندها في نوعية المرفق المسيرة له، فهي مسؤولة على مرفق عمومي إداري الذي يستوجب رقابة قوية من طرف الإدارة.

يؤكد الشكل القانوني للهيئة العمومية عدم وجود علاقة سلمية بينها و بين الوزارة المشرفة عليها، فتتمتع الوكالة بالشخصية القانونية و التي تمنحها درجة من الإستقلالية لا تسمح للوزارة بالتدخل في تسييرها اليومي، حيث أنه من المفترض أن يتم تحديد المجالات التي تمارس فيها الوصاية.

و تعتبر الوصاية المطبقة على الوكالات لا أكثر ضيقا ولا اكثر اتساعا من تلك الممارسة على الهيئات العمومية العادية فان المشرع سوى بينهم في مجال الوصاية الادارية.

و يمكن أن نذهب الى أبعد من ذلك للقول أنها أشد نوعا ما حيث تنص بعض المراسيم المؤسسة للوكالات على إنشائها لدى وصاية معينة مثل الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب التي نصت المادة 02 من المرسوم رقم 96-296 على أنه " توضع الوكالة تحت سلطة رئيس الحكومة " و الوكالة الفضائية الجزائرية التي نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 02-48 على ما يلي " تنشأ لدى رئيس الحكومة الوكالة الفضائية الجزائرية..." و لكنها لا تختلف في محتواها عن تلك الممارسة على أية هيئة عمومية.

و تجدر الإشارة بالنسبة لهذه الأمثلة أن إنشاء هذه الوكالات لم يتم على مستوى الدائرة الوزارية، و التي تجعلها مرتبطة بوزير وصي و بقطاع محدد تكلف لأجله بتطبيق سياسة وطنية، فترتبط هاتين الوكالتين مباشرة مع رئيس الحكومة، فهل هذا تم نتيجة للأولية التي أريد إعطائها للسياسات المتعلقة بهذين القطاعين؟ أو رغبة في تشكيل فئة جديدة من الهياكل الإدارية؟ أوغيرهما؟. ولم تشمل هذه الخاصية عدد كبير من الوكالات و حتى التي كانت واقعة تحت وصاية رئيس الحكومة فقد حولت إلى الوصايات الوزارية المتعلقة بنشاطها فالوكالة الفضائية الجزائرية مثلا تخضع حاليا لوصاية وزير البريد و تكنولوجيات الإتصال.

إن الطرق المستعملة لممارسة الوصاية على الهيئات العمومية عديدة، فاللدولة سلطة الإستبدال في المجال الميزاني، في حالة التأخر مثلا، و يمكن أن تتمتع بحق الإعلام من طرف الهيئة العمومية، و لكنها تمارس رقابة أوسع في مجال القرارات حيث يمكن لها، حسب الهيئة العمومية، تعليق القرار، إخطار القاضي، إلغاء أو الموافقة على القرار.

يمكن أن تستعمل نفس الإجرآت بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي، ذات الطابع الخاص و ذات التسيير الخاص، إلا أنها أقل عدد و حدة.

تتضح الرقابة القوية للإدارة الوصية على الوكالة مظهرين أساسيين:

- سلطة التعين على مستوى الأجهزة التسييرية للوكالة؛
- سلطة الرقابة على أعمال الوكالة.

1/ سلطة التعيين: يعتبر الوزير الوصي صاحب سلطة التعيين بالنسبة للأجهزة المسيرة للوكالة حيث يتمتع بصلاحية تعيين أعضاء مجلس الإدارة بموجب قرار بإقتراح من وزراء القطاعات الممثلة في مجلس الادارة وهذا ما تؤكده المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 المتضمن تعديل القانوني الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة حيث نصت على مايلي: " ... يعين أعضاء مجلس الإدارة لمدة ثلاثة سنوات بقرار من الوزير المكلف بالطرق بناءا على إقتراح من الوزراء الذين يتبعونهم...".

و تشمل هذه الخاصية كل الوكالات مهما كان نظامها الأساسي سواء كانت هيئة عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كما وضحه المثال السابق، أو هيئة عمومية ذات الطابع الخاص أو ذات التسيير الخاص بالإضافة إلى الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري التي تتميز برقابة وصائية مشددة.

أما بالنسبة للمدراء العامون، فإنهم كذلك خاضعين لسلطة الوزير في مجال التعيين، فقد نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 على أنه " يعين المدير العام للوكالة بمرسوم بناءا على إقتراح من الوزير المكلف بالطرقات ...". يتضح من خلال هذه المادة أن السلطة المكلفة بالتعيين ليست الوزير الوصي، لكن للوزير سلطة الإقتراح. وهذا الإقتراح هو في حقيقة الأمر الذي يحدد الشخص الذي سوف يتولى هذه الوظيفة السامية، حيث لا يرفض، في غالبية الأحيان، الإقتراح الذي يقدمه الوزير، أما جعلها مرتبطة بمرسوم و ليس بقرار وزاري فهذا عائد للطابع السامي للمنصب. و تتعدى سلطة التعيين مجال المدير العام و مجلس الإدارة لتمس بعض الوظائف الأخرى في الوكالة.

و تجدر الإشارة في مجال الوصاية إلى الإختلاف الموجود بين الوكالات في النظام الجزائري و النظام الفرنسي حيث يخضع بعضها في فرنسا إلى رقابة وصائية مشتركة صريحة وهو أمر الوكالة الفرنسية للأمن الصحي و الغذائي الواقعة تحت الوصاية المشتركة للوزارة المكلفة بالصحة و للوزارة المكلفة بالزراعة و الإستهلاك والتي تمارس كلاهما، في نفس الوقت، سلطة الرقابة حسب نفس الأشكال التي تمارس على أي هيئة عمومية، أما في الجزائر فتخضع كل وكالة لوصاية وزارة واحدة و إن وجدت رقابة مزدوجة فهي ضمنية، و إن كان نشاطها يعني قطاعات وزارية أخرى فنجدها ممثلة في مجلس إدارتها.

2/ الرقابة على أعمال الوكالة:

تمارس سلطة الرقابة على أعمال الوكالة بصفة مسبقة لإتخاذ القرار خاصة من خلال المصادقة على المداولات، فبالإضافة إلى تعيين أعضاء مجلس الإدارة، عادة ما يترأس ممثل الوزير الوصي المجلس، و بهذه الصفة يقوم بإستدعاء إجتماعاته و يحدد محتوى جداول أعماله التي تكون بذلك صادر عن الوزارت، أما القرارات والمداولات فهي في أغلب الأحيان خاضعة لمصادقة الوزير المعني، و إن كانت تمنح ضمنيا في معظم الحالات، فهي إجبارية خاصة فيما يتعلق ببعض المسائل الهامة كالميزانية و التنظيم الداخلي و غيرها.

لن نتعمق أكثر في هذه الدراسة في آليات الرقابة الممارسة على الهيئات العمومية من طرف وزاراتها الوصية، نظرا لمعالجة هذه المسألة من طرف العديد من الباحثين والمؤلفين في القانون الإداري.

فلم نقم إلا بالتذكير بها لهدف توضيح أهمية القواعد والإجرأت القانونية في علاقة الوكالة مع الإدارة الوصية، فلا أثر هنا لوظيفة إستراتيجية و توجيهية التي تؤديها الوزارات في الأنظمة الأجنبية.

كما أن الرقابة لا تأخذ بعين الإعتبار إلا قانونية الأعمال و الجوانب المالية و المحاسبية دون أن تشمل الأهداف الإستراتيجية و فعالية في الأداء. و هذا ما تؤكده مثلا المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249 إذ " يرسل المدير العام للوكالة إلى السلطات المعنية، بعد إستشارة المجلس، الحصائل و حسابات النتائج و مقرارات تخصيص النتائج و كذا التقرير السنوي عن النشاط، مرفقة بتقرير محافظ أو محافظي الحسابات ".

فالرقابة السنوية للوكالة تخص أساسا الجوانب المالية أما وجود تقرير سنوي للنشاط فلا يعني أن الوصاية سوف تقيم هذا النشاط، بل أن هذا التقييم مستحيل، نظرا لغياب عنصرين أساسين لهذه العملية وهما الأهداف المحددة مسبقا من طرف الوزارة و التي تستعمل في المقارنة مع النتائج المحققة و المعايير التي يقام عليها هذا التقييم. فهذه التقارير السنوية ما هي إلا تقارير تعد بصفة آلية ذو هدف إعلامي للجهة الوصية.

و بذلك فإن الوكالات الجزائرية تتمتع، بنسب متفاوتة، بإستقلالية من الناحية المالية و الإدارية من الإدارة الوزارية الوصية و لكن هذه الإستقلالية محدودة بالوصاية التي تفرضها عليها. و هذه الرقابة في حقيقة الأمر ضرورية نظرا لإستفادة معظم الوكالات من إعانات مالية للدولة ونظرا لمشاركتها في إعداد سياسات عمومية تعتبر مسؤولة عن تنفيذها.

إلا أن هذا الوضع لا يتوافق و إتجاه التسيير العمومي الجديد القائم على منح الإستقلالية مقابل الخضوع إلى الرقابة، لكن ليست رقابة قانونية وإجرائية و إنما رقابة الفعالية. فرغم أهمية الرقابة من الناحية القانونية و المالية، فإن الرقابة من حيث تحقيق الأهداف المسطرة تبدو الأهم في الوقت الحالي حيث لاجدوى من الإعتماد على وكالات غير محققة لأهدافها أو بدون أهداف محددة زمانا ومكانا و بدون آليات لتقييم مدى فعاليتها في أداء نشاطها و تكلفة ذلك، و حتى و إن كانت تحترم كل التشريعات و التنظيمات المعمول بها.

إن تطبيق اللامركزية التقنية أو المصلحية التي إذا أقتربت بالموازاة مع اللامركزية الإقليمية تطرح مسألة قدرة الإدارة المركزية على تسيير هذا النوع الثاني من اللامركزية.

**المطلب الثاني:** التخوف من الوكالات

إن لم يطرح اللجوء إلى الوكالات في الجزائر أي نقاش بالنسبة لمشروعيتها، فإنه طرح ذلك في بعض الأنظمة الأجنبية كالنظام الفرنسي الذي انتقدت فيه بعض الوكالات و اعتبروها كمحاولة لإضعاف دور الدولة والتقليل منه[184].

إعتبرت الوكالات في الولايات المتحدة، بصفتها نظام ذو أساس ليبرالي قوي، كآداة لتفادي تدخل الدولة في مجالات معينة و الحد منه، و في بريطانيا إعتبرت كمحاولة لخوصصة المرفق العام، أما نظام الوكالات السويدي غيرالمعروف بصفة موسعة فقد أقيم على أسس ديموقراطية - إجتماعية التي إن درست أكثر لما كانت الوكالات محل مثل هذا التخوف.

إن الوكالات، بإعتبارها هيئات عمومية تتمتع بدرجات متفاوتة من الإستقلالية، و نظرا لكون مهامها يتطلب تقريبها من فئات بشرية معنية بنشاطها، فان هذا الأمر يجعلها تطور بصفة كبيرة خصائصها التي كانت محل انتقادات:

- فمثل العديد من هياكل الدولة، يصعب حذف أو حل الوكالات، و قد وضح ذلك تقرير Belin- Gisserot[185] الذي أكد على طابع الديمومية الذي تكتسيه الوكالات، و يرجع ذلك للبعد السسيولوجي الذي تكتسبه الوكالة نظرا لقربها لفئة بشرية معينة، و يزيد هذا الإشكال حدة لما يصبح للوكالة رمزية معينة، فمثلا بالنسبة للمجتمع الجزائري أصبحت الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب تتمتع بمكانة هامة و إن أرادت السلطات العمومية حذفها لواجهت مقاومة عنيفة من طرف الشباب؛
- تتجه الوكالات إلى إقامة قوانين أساسية خاصة بمستخد ميها و التي تتميز بمزايا لا نجدها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و لهذا فمن الصعب جدا إدماج مستخدميها في الهياكل الإدارية التقليدية للدولة في حالة حلها؛
- تسعى بعض الوكالات إلى تطوير منطق أو حتى سياسة مستقلة دون أن تأخذ بعين الإعتبار إهتمامات الإدارة المركزية أو الدولة، كإنشاء فروع محلية دون الأخذ بعين الاعتبارالتنظيم الإداري المعتمد في البلد مثلما حدث بالنسبة للوكالة الوطنية للطرق السريعة؛
- تتميز الوكالة بنفاذيتها للمصالح الفئوية و هو توجه عام لكل الوكالات الممثلة لقطاع معين، و هذا الانزلاق تقليدي بالنسبة للولايات المتحدة و هذا ما يفقد الدولة طابعها الحيادي.

---

184 - ENA. Op.cit, p. 34.

185 - Rapport remis au Premier Ministre français, mission d'étude et de propositions sur l'allègement des structures des administrations centrales, 1986.

وهذا ما أكده Stigler في " نظرية القبض " (La théorie de la capture) الذي يوضح حالة الوكالات التي تتكفل بمصالح الأفراد التي هي بصدد مراقبتهم؛

- ❖ و أخيرا يمكن للوكالة أن تقوي و تدعم علاقاتها مع القطاعات المهنية التي هي بصدد الإشراف عليها. و من أمثلة ذلك وكالة الأدوية البريطانية الممولة بنسبة 100٪ من طرف الصناعة الصيدلية، وهذا من شأنه تهديد إستقلالية الوكالة و حيادها و موضوعيتها خاصة إن أرادت الرفع من مواردها، و لا نصادف مثل هذا الإشكال بالنسبة للوكالات الجزائرية التي تستمد مواردها المالية من الدولة سواءا إتخذت شكل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، فهي خاضعة لعلاقة التبعية التامة للدولة والوزارة الوصية في هذا المجال أو أخذت شكل هيئة عمومية أخرى كالهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري التي يفترض أن تكون لها مداخيل خاصة ناتجة عن نشاطها و لكن في الواقع تعتمد على الإعانات التي تمنحها الدولة لها.

إن إرتفاع عدد الوكالات من شأنه أن لا يتقبل من طرف موظفي الإدارة المركزية الذين يواجهون في نفس الوقت اللامركزية الإقليمية و اللامركزية التقنية التي تشكلها هذه الوكالات. و يرجع ذلك أساسا إلى إعتبارهم أن إنشاء الوكالات دليل على الإعتراف بعدم إمكانية تحديث الإدارة التقليدية. و يزيد هذا التخوف درجة لما تمنح ميزانية هامة للوكالة تقدر بأضعاف ما كان يقدم للمديرية الوزارية التي كانت تشرف على نفس الوظيفة في السابق.

تطرح علاقة الوكالات مع وزارتها الوصية بعض الإشكال في مجال توزيع الصلاحيات بين الادارة المركزية و الوكالة والتي يمكن أن تدفعها، في بعض الأحيان، إلى التنافس بشدة على بعض القضايا التي تدخل في مجالات إختصاصها.

و يزيد من طبيعة هذه العلاقة تعقيدا لما تكون الوكالات في علاقة مباشرة مع الدواوين الوزارية فيما يخص قضايا الوصاية العادية، فهذا يجعل المديرية المختصة تشعر برغبة الوكالة في تجاوزها مما يشدد من درجة مقاومتها و رفضها للوكالة.

تؤدي هذه الوضعية بالإدارة الوصية إلى الإستعمال المشدد لآداة الرقابة الوصائية و الذي يشعر الوكالات بنوع من الضغط و التأطير القوي من طرف وزارتها و التي تحصرها قدر الإمكان في المجال التنظيمي و في مدى احترامها الدقيق للنصوص المتعلقة بها.

إن هذه بعض العناصر التي أدت إلى التخوف الكبير من الوكالات في الأنظمة الأجنبية خاصتا الفرنسي منها، و قد أردنا التأكيد على ما تميز به النظام الفرنسي نظرا لإستلهام الجزائر لفكرة الوكالات من خلال هذا النظام كما بيناه سابقا.

و ربما لم يطرح هذا النقاش في الجزائر نتيجة للإهتمام بالنظام الأساسي للوكالة أكثر من وظيفتها، فبما أنه تم قبول فكرة اللامركزية التقنية و تحويل مهمة تسيير المرافق العمومية إلى هيئة عمومية، فإنها لم تمثل أي جديد بالنسبة للتنظيم الإداري الحالي خاصتا وأن نظامها القانوني يتطابق تماما مع النظام القانوني للهيئات العمومية الأخرى التي لا تندرج ضمن فئة الوكالات التي حاولنا تحديدها في الفصل الأول.

و ما يثير الإنتباه في النظام الجزائري هوعدم تطبيق فكرة إستبدال مصلحة إدارية معينة بوكالة، فالفكرة الأساسية التي أدت إلى إنشاء الوكالات خاصة في النظام البريطاني هوالرغبة في تخفيف من ثقل المصالح الوزارية بإخراج بعض المصالح الإدارية من الهياكل الوزارية و منحها إستقلالية معينة، و لم نصادف تطبيق لهذا المبدأ في التصور الجزائري فتنشأ الهيئة العمومية وتكلف بمهمة خاصة مع الإبقاء على المديرية التي كانت أصلا مسؤولة عن هذه الوظيفة ضمن الهياكل المركزية للإدارة الوصية. فلم يتم تعديل تنظيم الإدارة المركزية لأية وزارة لما تم تأسيس وكالة، فإنشاء الوكالات في الجزائر يتجه عكس هذا التصور كليا إذ يزيد في عدد الهيئات المتدخلة في هذا القطاع وثقلها و تكلفتها.

و الملاحظ كذلك أن الوكالات في الجزائر، على عكس التخوف الذي ذكرناه أعلاه، لا تنشأ بصفة نهائية، فإن حدث تداخل في الإختصاص بين مديرية وزارية و وزارة فإن الكفة تميل لصالح الوزارة حتى أنه يمكن حل الوكالة مباشرة وهذا ما تم بالنسبة للوكالة الوطنية للغابات التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-114 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990 ، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للغابات[186] و مع الإبقاء على المديرية العامة للغابات على مستوى وزارة الزراعة و التنمية الريفية و التي بعد ذلك حلت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-201 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1995، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للغابات[187].

---

[186]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 18 المؤرخة في 02 ماي سنة 1990.

[187]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 18 المؤرخة في 02 ماي سنة 1990

و عرفت كذلك الوكالة الوطنية لتنمية الصيد البحري نفس المصير حيث أنشات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90 -115 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للصيد البحري[188] و التي حلت بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 96-128 المؤرخ في 13 أفريل سنة 1996، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للصيد[189] ،و يضيف هذا المرسوم أن كل الوسائل المادية و البشرية و ذمة الوكالة تعود إلى المديرية العامة للصيد بوزارة الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري.

و بذلك فإن الوكالات في الجزائر لا تطرح نفس الإشكال الذي قد تطرحه في الأنظمة الأجنبية، فلا يمكن إعتبارها كمحاولة لخوصصة المرفق العام مادام يكلف شخص قانوني عمومي بمهة المرفق العام. و لا يمكن كذلك تكييفها كمحاولة لإنسحاب الدولة و تراجع تدخلها في القطاع المعني نظرا، كما تبين في السابق، للوجود القوي للدولة على مختلف المستويات سواء تعلق الأمر بالأجهزة التسييرية أو بالرقابة على الأعمال. و يبقى الإشكال الوحيد في فكرة إضعاف الدولة و التقليل من دورها، فإن توفرت الإدارة الوزارية على آليات رقابة وصائية قوية مع إمكانية حل الوكالات التي يمكن ان تطرح إشكال في هذا المجال مثلما حدث بالنسبة للوكالة الوطنية للغابات و الوكالة الوطنية لتنمية الصيد البحري، فإنه من الممكن أن نواجه مثل هده الفرضية خاصة و أن الوكالات المنحلة لم تنشط لمدة طويلة حيث نشطت لمدة 05 و 06 سنوات على الترتيب و لا تعتبر هذه المدة كافية لإكتساب الوكالة البعد السوسيولوجي الذي قد يقلل من احتمالات حلها , فإن أخذنا حاليا كمثال الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب فالأمور ستبدو مختلفة ووضع السلطات العمومية سيكون حرج إن أرادت حذفها.

و عليه، تخضع الوكالات في الجزائر إلى رقابة وصائية قوية تطبق الآليات التقليدية لرقابة الهيئات العمومية بإختلاف أنواعها، و يعتمد في ممارسة هذه الرقابة على مدى إحترام هذه الأخيرة للنصوص التنظيمية و القواعد المالية و المحاسبية، بغض النظر عن جوانب الفعالية في التسيير و الأداء في ظل غياب أهداف إستراتيجية محددة مسبقا، فعلاقة الإدارة الوزارية بالوكالة هي علاقة تنظيمية و تمارس الوزارة على هذا الأساس وظيفة رقابية على أساس قانوني و تنظيمي بدلا من القيام بمهمة التوجيه الإستراتيجي و الإرشاد الذي تقوم به الإدارات الوزارية في الأنظمة الأجنبية و الذي دعى إليه أنصار التسيير العمومي الجديد.

---

188- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 42 المؤرخة في 02 أوت سنة 1995.
189- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 23 المؤرخة في 14 أفريل سنة 1996.

إن العلاقة التي تربط الوكالة بالإدارة الوزارية توضح مسؤولية الوكالة أمامها خاصة من خلال الرقابة الوصائية، فهل هذه الرقابة هي الوحيدة التي تخضع لها الوكالات أم هل هي خاضعة لأنماط أخرى من الرقابات ؟ و هل تقوم مسؤولية الوكالة فقط أمام الوزارة الوصية أو تعتبر مسؤولة أمام جهات أخرى؟

**المبحث الثاني: خضوع الوكالة للرقابة الخارجية**

تخضع الوكالة إضافة للرقابة الوصائية إلى رقابة خارجية تشمل في معظمها الرقابة على التسيير المالي للوكالة، و يؤدي هذه المهمة كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و التي لا تقوم رقابتها على الفعالية و الأداء، أما الرقابة السياسية الممارسة من طرف البرلمان و الرأي العام في بعض الأنظمة الأجنبية فهي غائبة تماما بالنسبة للوكالات في القانون الإداري الجزائري.

**المطلب الأول:** رقابة مالية مشددة

تخضع الوكالات الجزائرية، وفق التشريع و التنظيم المعمول بهما، إلى رقابة خارجية تخص الجوانب المالية و المحاسبية، بالإضافة إلى الرقابة المسبقة التي يمارسها المراقب المالي على نفقات الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري و الرقابة اللاحقة لمحافظ الحسابات على الهيئات العمومية الأخرى التي ترفع تقاريرها سنويا للسلطة الوصية، يمارس كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية رقابة خارجية بعدية على الوكالات.

1/ رقابة مجلس المحاسبة:

تنص المادة 07 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة[190] على ما يلي: " تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر، مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية بإختلاف أنواعها، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية"، و بالتالي حسب هذه المادة فإن الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية هي تلك التي تدخل في مجال إختصاص مجلس المحاسبة أما تلك المطبقة لقواعد المحاسبة التجارية فإنها غير خاضعة له.

[190]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 39 المؤرخة في 23 جويلية سنة 1995.

و تضيف المادة 08 من ذات المرسوم ما يأتي " تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة.... المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.". و هذا يوضح أن رقابة مجلس المحاسبة مطبقة فقط على نشاطات الوكالات الممولة بواسطة أموال عمومية.

و هكذا بقيت هذه التفرقة قائمة إلى غاية إصدار الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، يعددل و يتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة[191] حيث جاء بالمادة 8 مكرر كالتالي: " يمارس مجلس المحاسبة رقابته، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر، على تسيير الشركات و المؤسسات و الهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة...".

و توضح هذه المادة أنه تم تمديد إختصاص مجلس المحاسبة ليشمل الشركات، المؤسسات و الهيئات، و من خلال ذلك فإن مجلس المحاسبة مختص في الرقابة على كل الوكالات في الجزائر.

يمارس مجلس المحاسبة رقابة إدارية على الآمرين بالصرف و بهذه الصفة يقوم حسب المادة 2 من الأمر 95-20، المعدل والمتمم " بالتدقيق في شروط إستعمال وتسيير الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في إختصاصه و يتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها...". فإن كان الشطر الثاني من هذه المادة ينص على ممارسة مجلس المحاسبة لرقابة تقليدية لقانونية و نظامية العمليات المالية، فإن الشطر الأول يوضح وجود رقابة على نوعية تسيير هذه الهيئات، و بالتالي فإن الرقابة على نوعية التسيير ليست مهملة كليا في الجزائر حيث يمارسها مجلس المحاسبة.

و تهدف رقابة مجلس المحاسبة، وفق المادة 2 المذكورة أعلاه، إلى " ... تشجيع الإستعمال المنتظم و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير المالية العمومية...".

[191]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 المؤرخة في 01 سبتمبر سنة 2010.

بالإضافة إلى إعتبارات مكافحة الغش، فإن رقابة مجلس المحاسبة تهدف إلى تفادي التجاوزات في إستعمال الموارد العمومية و لا تتعلق بالفعالية أو الفاعلية او الأداء فهدفها الحفاظ على المال العام أكثر من البحث عن الإستخدام الأمثل (Optimal) لهذه الموارد.

و بالتالي توجد رقابة على التسيير و على كيفية إستعمال الموارد في نشاط الوكالات الجزائرية، إلا أنها غير ممارسة من طرف الهيئة المشرفة عليها ( الوزارة ) وفقا للشروط المعمول بها في الدول الغربية و لا تولي أهمية للفعالية التي تقيم على أساسها طرق التسيير و استعمال الموارد في الأنظمة الأجنبية. و تمثل نظامية و قانونية العمليات التي تجريها هذه الهيئات أهم جانب لرقابة مجلس المحاسبة عليها.

و أخيرا، فإن الرقابة الإدارية التي يقوم بها مجلس المحاسبة لا ينتج عنها أي عقوبة بل يقدم المجلس في حالة وجود نقائص في نظام التسيير توصيات توجه إلى الوزارة الوصية بغية تصحيح الإختلالات و هذا ما لا يشجع مسيري الوكالات على السهر على الإستعمال الأمثل للموارد و السعي إلى رفع من نوعية الخدمة المقدمة مع التقليل من تكلفتها.

2/ رقابة المفتشية العامة للمالية:

تشمل رقابة المفتشية العامة للمالية حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، المحدد لإختصاصات المفتشية العامة للمالية[192] على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة، و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و تنص نفس المادة كذلك على الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أوهيئة عمومية، و منه فإن رقابة المفتشية العامة للمالية تنطبق على كل الوكالات في الجزائر بإعتبارها أنها شاملة لكل الهيئات العمومية.

و تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية حسب المادة 9 من نفس المرسوم في مهام التدقيق و التحقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي:

- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و الأحكام القانونية و التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر؛
- تسيير المصالح و الهيئات المعنية و وضعيتها المالية؛
- صحة المحاسبات و صدقها و انتظامها؛

[192]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 15 المؤرخة في 23 جويلية سنة 1992

- مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية؛
- شروط استعمال الإعتمادات و وسائل المصالح و الهياكل و تسييرها؛
- سير الرقابة الداخلية في المصالح و الهيئات التي تعنيها هذه التدخلات.

و يتضح جليا من خلال هذه المادة تركيز رقابة المفتشية العامة للمالية على الجوانب المالية لسير الوكالات و مدى نظامية عملياتها المالية بمعنى تطابقها مع التنظيم و التشريع المعمول بهما. بالإضافة إلى الرقابة التي تخضع إليها الوكالات من طرف وزاراتها الوصية، فهي تخضع كذلك لرقابة وزارة أخرى و هي وزارة المالية، نظرا لكون المفتشية العامة للمالية مرتبطة عضويا بوزارة المالية.

على عكس مجلس المحاسبة الذي يولي أهمية لنوعية التسيير، فإن رقابة المفتشية العامة للمالية تنصب على العمليات المالية للهيئات التي تراقبها. و لا تأخذ بعين الإعتبار إلا نظامية و قانونية هذه العمليات و دون الإهتمام بالفعالية و الفاعلية أو الأداء.

و تجدر الإشارة بالنسبة لهذه النقطة أن الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فيفري 2008 المعدل و المتمم للأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خوصصتها قد وسع من مجال رقابة المفتشية العامة للمالية حيث يمكنها أن تقوم برقابة و تدقيق تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية بناءا على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة[193].

دون التعمق أكثر في آليات سير و طرق تدخل المفتشية العامة للمالية، نستنتج أن الوكالات الجزائرية تخضع إلى رقابة خارجية قوية تشمل رقابة مجلس المحاسبة و وزارة المالية عن طريق المفتشية العامة للمالية. و تعني رقابة هذه الهيئات أساسا مدى نظامية و قانونية استعمال الموارد المالية للوكالات و ذلك رغم توفر مجلس المحاسبة على صلاحية رقابة نوعية التسيير التي لا ترمي إلى تقييم الفعالية و الأداء بقدر ما تهدف إلى الحفاظ على المال العام و التي لا ينتج عنها إلا توصيات لا تثير مسؤولية للمسيرين.

و من هذا المنطلق يمكن أن نتسأل عن وجود مسؤولية لمسيري الوكالات أمام هيئات أخرى و هل تقوم مسؤوليتهم على أسس الفعالية و الأداء أو القانونية و النظامية؟

[193]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 11 المؤرخة في 02 مارس سنة 2008.

**المطلب الثاني:** غياب الرقابة السياسية

يقصد بالرقابة السياسية في هذا المجال رقابة البرلمان مثلما وضحناه سابقا في الفصل الأول كما يضاف إليها رقابة الرأي العام بمعنى الجمهور أو المرتفقين التي تعتبر الوكالة مسؤولة أمامهم في بعض الأنظمة الغربية.

1/ غياب رقابة البرلمان:

إذا أخذنا الوكالات في النظام البريطاني الذي يعتبر نقطة الإنطلاق الحقيقية لموجة إنشاء الوكالات، بإعتبار أن أساس أفكار التسيير العمومي ظهرت مع عملية إصلاح " المرحلة القادمة " سنجد أنه أضفيت على المدير العام للوكالة صفة ضابط المحاسبة (Accounting Officer) و هذا لجعله مسؤول أمام البرلمان. بالإضافة لذلك فقد تم إنشاء لجنة متخصصة من نواب غرفة العموم وتدعيم دور المراقب العام ( Controller and Auditor General ) وهيئة مشابهة لمجلس المحاسبة.

أما بالنسبة للوكالات السويدية، فنلاحظ أن مسيري الوكالات مسؤولين أمام البرلمان الذي يستطيع عن طريق اللجان البرلمانية أن يطرح كل الأسئلة المتعلقة بتطبيق السياسة العمومية التي كلفت بها وكالة معينة. و لا يمكن أن تشمل هذه الأسئلة على قضايا متعلقة بتسيير الوكالة التي تبقى من الإختصاص المحض للحكومة.

هذا ما لا نجده في النظام الجزائري وحتى في النظام الفرنسي حيث أنه لا يتمع البرلمان بصلاحيات تتعلق بالرقابة على الوكالات، فالأسئلة المتعلقة بتطبيق السياسة القطاعية تطرح مباشرة للوزير و ليس للمدير العام للوكالة.

لقد حدد مجال تدخل السلطة التشريعية في المسائل المتعلقة بالوكالات بدقة حيث حدد الدستور في مادته 122 مجال تشريع البرلمان فقط في إنشاء فئات المؤسسات[194].

هكذا لا يتوفر المشرع على نظام خاص لأجل الإعلام و الإطلاع على النشاطات التي تقوم بها الوكالات، و بالتالي تقع الهيئة العمومية تحت نظام القانون المشترك فيتم التصويت على ميزانيتها في نفس الوقت الذي يصوت فيه على ميزانية وزارتها الوصية دون فتح مناقشة بخصوصها.

ونجد في النظام الفرنسي بعض الوكالات التي ترفع للبرلمان تقارير بشأن نشاطاتها، كالوكالة الوطنية لتسيير النفايات المشعة التي أنشئت من أجلها لجنة وطنية للتقييم التي ترفع سنويا تقريرا للبرلمان.

---

[194]- أنظر دستور 28 نوفمبر سنة 1996، المعدل و المتمم.

أما بالنسبة لتقييم الفعالية والأداء فإن مشاركة البرلمان شبه منعدمة و تتواجد فقط في 3٪ من الحالات التي يوجد فيه مشاركة للبرلمانيين في الهياكل المكلفة بتقييم الأداء[195].

و أخيرا، لا يرفق دائما تقرير عن نشاط الوكالة مشروع الميزانية بالنسبة لوزارة معينة.

و بذلك فلم تطور الوكالة علاقتها مع البرلمانيين الذين يجدون صعوبات كبيرة في الحصول على المعلومات المتعلقة بنشاطها. إن مدى تدخل البرلمان في القطاع الذي تنشط فيه الوكالة متعلق بمستوى المعلومات التي تقرر له، و لغاية تجاوزهذا العائق، إقترح البعض إنشاء على مستوى كل وكالة منصب ملحق برلماني لضمان تنظيم دائم لعلاقة البرلمان مع الوكالة[196].

لا تقوم في الجزائر مسؤولية سياسية للمدراء العامين للوكالات خاصة أمام البرلمان و نجد أنها جد محدودة في النظام الفرنسي بالمقارنة مع النظامين البريطاني و السويدي. و يعود هذا الفرق أساسا إلى طبيعة النظام السياسي المعتمد في كل بلد، فنظرا لكون بريطانيا تتبع النظام البرلماني، فمن الضروري أن يكون تقييم مسؤوليات مسيري الوكالات أمام البرلمان. أما في الجزائر و فرنسا فله دور أقل أهمية أومنعدم تماما نتيجة لهيمنة السلطة التنفيذية التي يعتبر النشاط الإداري من محض إختصاصها.

و إن لم توجد مسؤولية سياسية للوكالة أمام البرلمان و لا آليات للرقابة البرلمانية على الوكالات، فلا يمكن التطرق إلى المعايير التي قد تقوم عليها، و لكن إن وجدت لشكلت فرصة معتبرة في إدخال ثقافة الرقابة القائمة على النتائج و الفعالية و الأداء على الهيئات الرقابية الجزائرية.

2/ غياب مشاركة الرأي العام:

للرأي العام دورا كبيرا في مراقبة أنشطة الوكالات بمختلف جوانبها لا سيما تحقيقها للأهداف المسطرة لها. و من أحسن الأنظمة في هذا المجال و أكثرها تطورا، النظام السويدي الذي يقيم مسؤولية غير مباشرة للوكالة أمام المواطنين.

---

195 - OCDE. Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorites administratives et etablissements publics. 2002, p.92.

196- OCDE. Op.cit, p.93.

لقد اكتست إعتبارات الشفافية و إعلام الرأي العام أهمية كبيرة في هذا البلد و بغية تحقيق أهداف التبادل الحر للآراء و الإعلام غير المحدود، تم إقرار حق كل مواطن سويدي في الإطلاع على أي وثيقة رسمية بما فيها التقارير الدورية التي تعدها الوكالات لغرض تقييمها[197]، و بهذا الإجراء تم إقامة مسؤولية واقعية للوكالات أمام الرأي العام.

لا تتوفر الجزائر على آليات مماثلة لإطلاع المواطنين على النتائج المحققة من طرف الوكالة و ذلك نتيجة تقديم التقرير السنوي عن نشاطها إلا للوزير الوصي و الإعتماد على مبدأ السر المهني لعدم تسريب أية معلومة، هذا ما يقلل من الطابع الديمقراطي للتنظيم الإداري الجزائري و يحد من مشاركة المواطن في تقييم النتائج المحققة من طرف الوكالة و التقدم بإقتراحات من أجل تحسين أدائها وكذا طرح نقاش حقيقي حول الوكالات وطبيعتها و سيرها على مستوى المجتمع المدني.

مما سبق، ينظر إلى الوكالات في الجزائر كهيئات عمومية أكثر مما ينظر لها كوكالة و هذا ما يفسر الإعتماد على الوسائل التقليدية للرقابة على الهيئات العمومية سواء تعلق الأمر بالوصاية أو بأجهزة الرقابة الخارجية مع التركيز على العناصر التاريخية للرقابة و هي قانونية و نظامية العمليات التي تقوم بها الوكالة خاصة ما يتعلق بالجانب المالي و المحاسبي و لا تأخذ بعين الإعتبار متطلبات الفعالية و الأداء، و إن وجدت رقابة على نوعية التسيير من طرف مجلس المحاسبة، فإنها لا تستجيب ضرورة لهذه الإعتبارات و لا تترتب عليها نتائج صارمة تدفع بالمسيرين إلى إنتهاج ذلك المسلك.

كما تأكد عدم وجود مسؤولية سياسية لمسؤولي الوكالات أمام البرلمان و يبرر هذا الوضع بطبيعة النظام السياسي المعتمد في الجزائر، و لكن هذا ليس بتبرير كافي حيث أنه من المفيد إعلام البرلمانين بصفة منتظمة حول النشاطات التي تقوم بها مختلف الوكالات، حتى و إن لم تقم مسؤولية مسيريها أمامهم، كما أنه من الضروري إعلام المواطن في هذا المجال و إقرار حقه في الإطلاع على التقارير و حصائل النشاط إستجابة لإعتبارات الشفافية و الديموقراطية مع إعطاء الأهمية للمجتمع المدني الذي أصبح في وقتنا الحالي فاعل هام جدا.

[197] F. WAINTROP. Op.cit., p.3.

## خاتمة الباب الثاني:

يعتمد النظام القانوني للوكالات على النظام المطبق على الهيئات العمومية فلا يوجد أي تغيير على نمط تنظيمها وسيرها و علاقتها مع الإدارة الوزارية التي تتصف بالطابع التنظيمي عوض الطابع التعاقدي، وتبقى الوكالة خاضعة للرقابة الخارجية التي تراقب أساسا مدى قانونية و نظامية عملياتها دون أن يشارك في العملية الرقابية البرلمان أوالرأي العام.

و بذلك لا يوجد نموذج للوكالة في الجزائر بل توجد فقط تسمية وكالة التي إزداد اللجوء إليها خلال التسعينات وقد نتج ذلك عن التأثر بالموضة التي إجتازت العالم في بداية التسعينات أكثر مما يشكل ثورة إدارية تهدف إلى إصلاح إداري شامل وذلك لأن ظهور الوكالات لم يأتي بأي جديد من شأنه تغيير التنظيم القائم. فلا يمكن الإستنتاج أن الجزائر معتمدة على نظام الوكالات إذا فصلت بين وظيفتي رسم و نتفيذ السياسات العمومية دون أن يصحب ذلك العناصر الأساسية لنظام الوكالات و هي الإستقلالية، المرونة الحقيقية، التحديد المسبق للأهداف و التقييم القائم على الفعالية.

## الخاتمة:

تمثل الوكالات الأداة التي تضفي الشرعية على تدخل الدولة بالنسبة للفئة الإجتماعية المعنية بإحدى السياسات العمومية القطاعية و تعتبر من أهم الإبداعات المؤسساتية التي عرفتها المنظومات الإدارية في مختلف أنحاء العالم في مجال النشاط العمومي.

و قد تأثرت الوكالة نسبيا في الجزائر بأفكار التسيير العمومي الجديد من خلال محاولة الفصل بين إعداد السياسات العمومية و تنفيذها و كذلك من خلال محاولة إدخال المرونة على تنفيذ السياسات القطاعية الموكلة سابقا لمصالح إدارية وزارية، و لكن نقاط التفرقة بينها و بين الأنظمة المطبقة لقواعد التسيير العمومي الجديد عديدة وهذا ما يجعلها تقارب في أغلب الأوجه النظام الفرنسي الذي يعاني من نفس الإشكالية فيما يخص التعريف و التأطير القانوني للوكالة.

و لا تشكل الوكالة تأسيسا لفئة قانونية جديدة من الهيئات العمومية حتى و أن تسميتها غير مرتبطة بالفكرة الحقيقية للوكالة المعتمدة في الأنظمة الأجنبية.

و إذا تجاوزنا عنصر التسمية الذي يرجع إلى التأثر بالموضة أكثر مما يرجع إلى إستراتيجية إصلاحية واضحة، سنلاحظ أن الوكالة في القانون الإداري الجزائري عبارة عن كيان قانوني تقليدي ألا وهو الهيئة العمومية، و بالتالي فقد جاءت كتطبيق للامركزية المصلحية و لكنها تتميز عن عامة الهيئات العمومية الأخرى بقيامها بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة.

و قد إتضح أن التوجه الجزائري يؤول إلى الميل لفكرة تفكيك الدولة (Démembrement de l’Etat) فبالرغم من عدم وضوح مبررات إنشاء الوكالات في الجزائر بين الرغبة في إنسحاب الدولة و إرادة تدعيم دورها في قطاع معين، اعتمدت السلطات العمومية في الفترة الأخيرة على النظام الأساسي للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري رغم غياب علاقة بين نشاط الوكالة و المرفق العام الصناعي و التجاري، فالإعتبار الأساسي يكمن في الرغبة في تفادي خضوع نشاطها للقواعد المالية و المحاسبية العمومية و للنظام الأساسي للوظيفة العمومية. و بذلك فمتثل نوع من التهيئة التقنية للدولة حيث تضفي على نشاطها مرونة أكبر تسهل تكيفها و أدائها لمهمتها دون كونها، على عكس النموذج الفرنسي، هيئة منشأة لمواجهة ظروف طارئة.

و لم تظهر دراسة هذه الهيئات العمومية قيامها بنشاطات من نوع جديد فأغلبيتها مكلفة بصفة واضحة بمهمة المرفق العام مع وجود هيئة عمومية مكلفة بمهمة ضبط قطاع النشاط نظرا لتوفرها على كل الوسائل القانونية للقيام بهذه المهمة و هي محافظة الطاقة الذرية.

و قد اتخذت الوكالة في الجزائر النظام القانوني التقليدي للهيئة العمومية و ما يترتب عن ذلك من تنظيم و أنماط التسيير و علاقة الوصاية و خضوعها للرقابة المالية، و تبقى علاقة الوكالات مع الإدارات الوصية علاقة تنظيمية و لا تعاقدية و لا يتم بواسطتها تحديد الأهداف و لا تقييم الفعالية و الأداء.

تظهر الوكالات في الجزائر كإحدى الآليات المستعملة لتشخيص الوظائف الإدارية التي يعود أسباب تبنيها لإعتبارات مختلفة و لا تمس بالفئات القانونية المعروفة في القانون الإداري الجزائري و تستعمل كصممات أمان من أجل تصحيح سلبيات التسير التي يطرحها النظام الإداري التقليدي.

و يصعب تصور تطبيق النموذج الأنجلوساكسوني أو الأوربي الشمالي في الجزائر نظرا للفوارق الموجودة و نظرا لقيام بعض البلدان لاسيما هولندا و الدانمارك بعد التجربة بإنتقاد التسيير القائم على الوكالات حيث تبين أن فكرة الفصل بين المهام التصورية و التنفيذية تظهر و أنها غير واقعية و ذات تكلفة باهضة و إعادة توجههم إلى إدارج الوظيفتين في هياكل الإدارة الوزارية.

و بذلك فإن الإعتماد على الوكالة في الجزائر لم يؤدي إلى تحول حقيقي سواء من ناحية الأصناف القانونية أو من ناحية الحكم العام حيث لا تشكل الوكالات صنف قانوني جديد أو وجه آخر للحكم العام و بالرغم من خصائصها فتندرج الوكالة ضمن فئة الهيئة العمومية التقليدية.

فمثل إدارات المهمة، يتضح أن مفهوم الوكالة في الجزائر ينتمي إلى تلك المجموعة من المفاهيم المبنية من طرف مختصي العلوم الإدارية كعناصر تفسيرية للتحويل أكثر مما تشكل صنف قانوني جديد.

و إن كانت الوكالات لم تأتي بأي جديد إلى حد الآن من خلال طبيعتها القانونية أو نظامها القانوني فهذا لا يعني عدم وجود تطلعات للإصلاح الإداري و إتخاذ مبادئ الفعالية في التسيير والدليل على ذلك مشروع القانون العضوي لقوانين المالية و الذي لا يزال على مستوى وزارة المالية. و قد تمثل الوكالة محور وسطي لتشكيل فئة قانونية جديدة و إعادة النظر الجذري لنمط التسيير العمومي بالإستفادة من التجارب الأجنبية.

# قائمة المراجع


## 1) المؤلفات:

أ - المؤلفات العامة:

- **باللغة الفرنسية:**

-BURDEAU, (G.). Traité de science politique, Tome VIII, les démocraties et les contraintes du nouvel âge, 2ème édition. Paris: LGDJ, 1974.

-DUGRIP, (O.) ; SAÏDJ, (L.). Les Etablissements Publics Nationaux. Paris : LGDJ, 1992.

-LACHAUME, (J-F) ; BOITEAU, (C.) ; PAULIAT, (H.). Grands Services Publics, 2ème édition. A. Colin, coll. U, 2000.

- MÉNY (Y.); DUHAMEL (O.). Dictionnaire constitutionel. Paris: PUF, 1992.

-OBERDORFF, (H.). Les institutions administratives, 2ème edition. Paris: Dalloz, 2000.

ROBERT (P.); REY (A.); REY-DEBOVE (J.). Le Petit Robert - Dictionnaire de la langue française, 2ème édition. Paris : société du nouveau littré, Le Robert, 1967.

ب -المؤلفات المتخصصة:

- **باللغة الفرنسية:**

-FABRE- GUILLEMANT, (R.). Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne : Centres de responsabilité et Agences d'exécution. Paris : Editions l'Harmattan, 1998.

## 2) المذكرات و التقارير:

أ/ المذكرات و الأطروحات و الدراسات:

- **باللغة العربية:**

- بوجملين وليد، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، الدولة و المؤسسات العمومية. مذكرة ماجستير( 2007)، جامعة الجزائر.

• باللغة الفرنسية:

- ENA, Les agences, nécessité fonctionnelle ou nouveau démembrement de l'État ? Rapport du séminaire « Le travail gouvernemental », groupe 1, Paris, 1994.

-NIEUWYAER, (O.). Les agences de sécurité sanitaire et environnementale : un renouveau du statut de l'établissement public ?. Mémoire 4ème année IEP. Lyon : Université Lumière Lyon 2, 2006.

ب/ التقارير:

• باللغة العربية:

- تقرير لجنة إصلاح مهام و هياكل الدولة تحت إشراف السيد ميسوم صبيح.2001. تقرير غير منشور. رئاسة الجمهورية.

• باللغة الفرنسية:

-France, Conseil d'Etat. Les établissements publics nationaux: catégories et spécificités. La Documentation Française. Paris: 1985, N.E.D. n° 4784.

-Rapport remis au Premier Ministre français, mission d'étude et de propositions sur l'allègement des structures des administrations centrales, 1986.

• باللغة الإنجليزية:

-Etats Unis, US General Accounting office, government corporations, profiles of recent proposals, GAO/GGD-95-57 FS, Washington: GAO, 1995.

-REKENKAMER, (A.). Independent administratives bodies and ministerial responsability, Rapport 1994, partie 3, SDU, La Haye, 1995.

3) المقالات:

• باللغة الفرنسية:

-BENAMOUZIG, (D.) ; BESANÇON (J.). Les agences de nouvelles administrations publiques ?. In : Borraz, (O.) ; Guiraudon (V.). Politiques Publiques. Paris : Presses de Science Po, 2008.

-BRAUD, (C.). La notion d'agence en France : réalité juridique ou mode administrative ? . *LPA,* n° 4, 1995.

-CHEVALLIER, (J.) . Les agences : effet de mode ou révolution administrative ? . In : Etudes en l'honneur de George Dupuis. Paris : LGDJ, 1997.

-CHEVALLIER, (J.). La régulation juridique en question. *Revue droit et société,* n° 49, 2001.

-EYMERI- DOUZANS, (J.M). Retour sur un système ancré dans l'histoire : suède. In : Perspective Gestion Publique, publication de l'IGPDE, n° 27, 2008.

-FATOME, (E.) ; MOREAU, (J.) ; NINU, (J-L). Etablissement Public et Service Public. *AJDA*, 1986, p.701.

-GUETTIER (C.). Les agences administratives en France. *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°259, 2006.

-KICKERT, (W.) ; VERHAAK, (F.). L'autonomisation des tâches d'exécution au sein du gouvernement central néerlandais. *RISA*, volume 61, 1995.

- Le secteur public aux Etats- Unis et les agences régulatrices. NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES, le Documentation française, n° 3941-3942.

-MOE, (C. R.). Etats- Unis. In Rapport OCDE : Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, Etablissements publics, autorités administratives indépendantes. 2002.

-PAGE, (E.). Le principe des agences en Grande- Bretagne : De la révolution à l'opacité salutaire. Les réorganisations administratives : bilan et perspectives en France et en Europe. Paris : Editions comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2008.

-PISANI, (E.). Administration de Gestion, Administration de Mission. *Revue Française de Science Politique*, Volume 6, numéro 2, Paris, 1956.

-SALTON, (H.). Les agences gouvernementales dans le monde anglo- saxon : une révolution britannique ?. *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 259, Paris, septembre 2006.

-SCHICK, (A.). Les agences à la recherche d'un principe ». In *Revue de l'OCDE sur la gestion Budgétaire*, Volume 2, n° 1, 2002.

-STEVENS, (A.). Royaume- Uni : Les agences d'exécution et leur impact sur le civil service. *RFAP*, n° 55, Paris, juillet- septembre 1990.

-TIMSIT, (G.). La régulation : La notion et le phénomène. *Revue Française d'Administration Publique*, n°109, Paris, 2004.

-TORBJORN, (L.). Suède. In Rapport OCDE : Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, Etablissements publics, autorités administratives indépendantes, 2002.

-VAN OOSTREOOM, (R.). Pays-Bas. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 2, n°1, Paris, 2002.

-WAINTROP, (F.), Agences next step au Royaume- Uni. *Publication de l'IGPDE,* n°05, Paris, Mars 2003.

-ZOLLER, (E). Les agences fédérales américaines : régulation et démocratie. *RFDA*, n°44, 2004.

- **باللغة الإنجليزية:**

-BOXUM, (J.L); DE RIDDER, (J.); SCHELTEMA, (M.). Independent administratives bodies in sorts. *Kluwer*, Deventer, 1989.

-FOSTER, (C.); PLOWDEN, (F.). The state under stress. *Buckingham*, Open university press, 1996.

-GRETTON, (J.); HARRISON, (A.); BREETON, (D). How Far Have the Frontiers of the State Been Rolled Back Between 1979 et 1987?. *Public money*, 1987.

-POLLITT, (C.); CAULFIELD, (J.); SMULLEN, (J.); TALBOT (C.). Agency Fever ? Analysis of an International Fashion. *Journal of comparative policy analysis : research and practice* 3, Netherlands, 2001.

-SCHELTEMA, (M.) : Independent administrative bodies, discours inaugural, Université de Groningen, 1974.

**4) المواقع على شبكة الأنترنت:**

Disponible sur : «http://www.lawperationnel.com/EncyclopedieJur/maitredouvragedelegue.html». (Le 21juin 2011 à 22h40).

**5) النصوص الدستورية، التشريعية و التنظيمية:**

- **الدساتير:**

- دستور 28 نوفمبر سنة 1996، المعدل و المتمم.

- **القوانين و الأوامرو المراسيم:**

- القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، المعدل و المتمم، ج.ر رقم 02، الصادرة في 13 جانفي1988.

- القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم، ج.ر رقم 17، الصادرة في 25 أفريل 1990.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل و المتمم، ج.ر رقم 35، الصادرة في 13 أوت 1990.
- القانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر رقم 35، الصادرة في 04 يوليو 2001.
- القانون 04-19 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، المتعلق بتنصيب العمال و مراقبة التشغيل، ج.ر رقم 83، الصادرة في 29 سبتمبر 2004.
- القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، ج.ر رقم 50، الصادرة في 19 يوليو 2005.
- الأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1971، المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة،ج.ر رقم 53، الصادرة في 29 يونيو 1971.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر رقم 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.
- الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الإستثمار،ج.ر رقم 47، الصادرة في 22 أوت 2001.
- الأمر رقم 08-01 المؤرخ قي 28 فبراير 2008 المعدل و المتمم للأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خوصصتها، ج.ر رقم 11، الصادرة في 02 مارس 2008.
- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، يعددل و يتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر رقم 50، الصادرة في 01 سبتمبر 2010.

- المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993، المتعلق بترقية الإستثمار، ج.ر رقم 64، الصادرة في 06 أكتوبر 1993.

- **<u>المراسيم الرئاسية:</u>**

- المرسوم الرئاسي رقم 96-436 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1996، المتضمن إنشاء محافظة الطاقة الذرية و تنظيمها و سيرها، المعدل و المتمم، ج.ر رقم 75، الصادرة في 14 ديسمبر 1996.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-48 المؤرخ في 2 ذي القعدة عام 1422 الموافق 16 يناير 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية و الجزائرية و تنظيمها و عملها، ج.ر رقم 05، الصادرة في 20 يناير 2002.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 07 جويلية 2002، المتعلق بتظيم الصفقات العمومية، المعدل و المتمم، ج.ر رقم 52، الصادرة في 28 جويلية 2002.

- **<u>المراسيم التنفيذية:</u>**

- المرسوم رقم 85-235 المؤرخ في 25 أوت 1985، المتضمن إنشاء وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده، المعدل و المتمم، ج.ر رقم 36، الصادرة في 28 أوت 1985.
- المرسوم 87-129 المؤرخ في 19 مايو سنة 1987، المتضمن تغيير تسمية المعهد الوطني للموارد المائية فيجعلها " الوكالة الوطنية للموارد المائية "،ج.ر رقم 21، الصادرة في 20 ماي 1987.
- المرسوم التنفيذي رقم 89-215 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1989، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتسلية الشباب، ج.ر رقم 50، الصادرة في 29 نوفمبر 1989.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-114 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للغابات، ج.ر رقم 18، الصادرة في 02 ماي 1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 90 –115 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للصيد البحري، ج.ر رقم 18، الصادرة في 02 ماي 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90–259 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990، المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة و تغيير تسميته، ج.ر رقم 39، الصادرة في 12 سبتمبر 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 92–78 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر رقم 15، الصادرة في 26 فبراير 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 92–302 مكرر المؤرخ في 07 جويلية سنة 1992، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة، ج.ر رقم 53، الصادرة في 12 جويلية 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 95–40 المؤرخ في 28 يناير سنة 1995، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير البحث في الصحة و تنظيمها وعملها، ج.ر رقم 06، الصادرة في 08 فبراير 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 95–108 المؤرخ في 09 أفريل سنة 1995، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للدم و تنظيمها و عملها، ج.ر رقم 21، الصادرة في 19 أفريل 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 95–201 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1995، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في المديرية العامة للغابات، ج.ر رقم 42، الصادرة في 08 أوت 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 95–319 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 1995، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لوثائق الصحة و تنظيمها و عملها،ج.ر رقم 61، الصادرة في 18 أكتوبر 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 96–128 المؤرخ في 13 أفريل سنة 1996، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للصيدالبحري، ج.ر رقم 23، الصادرة في 14 أفريل 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-296 المؤرخ في 8 سبتمبر سنة 1996، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و تحديد قانونها الأساسي، ج.ر رقم 52، الصادرة في 11 سبتمبر 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-212 المؤرخ في 07 يونيو سنة 1997، الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدمانها، ج.ر رقم 41، الصادرة في 15 يونيو 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 02-150 المؤرخ في 09 ماي سنة 2002، المتضمن تعديل قانونه الأساسي الديوان الوطني لتنمية تربية الخيول، ج.ر رقم 33، الصادرة في 12 ماي 2002.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-264 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2003، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للملاحة اللاسلكية البحرية، ج.ر رقم 46، الصادرة في 30 يوليو 2003.
- المرسم التنفيذي رقم 04-12 المؤرخ في 20 يناير سنة 2004، المحدد للتنظيم الداخلي للوكالة الفضائية الجزائرية، ج.ر رقم 06، الصادرة في 25 يناير 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-91 المؤرخ في 24 مارس سنة 2004، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية و تطويرها و المحدد لتنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 19، الصادرة في 28 مارس 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-314 المؤرخ في 25 سبتمبر سنة 2004، يعدل و يتمم المرسوم رقم 85-235 المؤرخ في 25 غشت سنة 1985 و يتضمن إنشاء وكالة تطوير استخدام الطاقة و ترشيده، ج.ر رقم 62، الصادرة في 26 سبتمبر 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-101 المؤرخ في 23 مارس سنة 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للسدود، ج.ر رقم 21، الصادرة في 23 مارس 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-137 المؤرخ في 15 ربيع الأول عام 1426 الموافق 24 أفريل سنة 2005، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة و تسييره، ج.ر رقم 30، الصادرة في 27 أفريل 2004.

- المرسوم التنفيذي رقم 05-165 المؤرخ في 03 ماي سنة 2005، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و تنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 32، الصادرة في 04 ماي 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-183 المؤرخ في 18 ماي 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية لإنجاز هياكل الري الأساسية و تسييرها للسقي و صرف المياه، ج.ر رقم 36، الصادرة في 22 ماي 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-249 المؤرخ في 10 يوليو سنة 2005، المتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة، ج.ر رقم 48، الصادرة في 10 يوليو 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-256 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2005، التضمن إنشاء الوكالة الوطنية للدراسات ومتابعة إنجاز الإستثمارات في السكك الحديدية، ج.ر رقم 52، الصادرة في 26 يوليو 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-447 المؤرخ في 20 نوفمبر سنة 2005، المتضمن إنشاء الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي و كيفيات تنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 76، الصادرة في 23 نوفمبر 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-466 المؤرخ في 06 ديسمبر سنة 2005، المتضمن إنشاء، تنظيم و سير الهيئة الجزائرية للإعتماد، ج.ر رقم 80، الصادرة في 11 ديسمبر 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-488 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2005، المتضمن تحويل الطبيعة القانونية للوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم و النصب التاريخية و تغيير تسميتها، ج.ر رقم 83، الصادرة في 25 ديسمبر 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 18 فبراير سنة 2006، المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 09، الصادرة في 19 فبراير 2006.

- المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 9 أكتوبر سنة 2006 ، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار و تنظيمها و سيرها، ج.ر رقم 64، الصادرة في 11 أكتوبر 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أفريل سنة 2007، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري و المحدد لقانونها الأساسي، ج.ر رقم 27، الصادرة في 25 أفريل 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-349 المؤرخ في 17 نوفمبر سنة 2007، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للحج و العمرة و تنظيمه و سيره، ج.ر رقم 72، الصادرة في 20 نوفمبر 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-94 المؤرخ في 10 مارس سنة 2008 إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية، ج.ر رقم 14، الصادرة في 12 مارس 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-304 المؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2008، المتضمن تحويل الطبيعة القانونية للوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي، ج.ر رقم 56، الصادرة في 28 سبتمبر 2008.

- **القرارات الوزارية:**

- قرار وزاري مشترك بين وزارة الصناعة و ترقية الاستثمار و وزير المالية المؤرخ في 09 فبراير سنة 2008 يحدد التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، ج.ر رقم 15، الصادرة في 16 مارس 2008.
- قرار الوزاري المؤرخ في 25 جانفي 2007، يحدد تنظيمها الداخلي للوكالة الوطنية للتشغيل، ج.ر رقم 32، الصادرة في 16 ماي 2007.

# الملاحق

# الملحق رقم: 01

**Liste des principales agences en Algérie**

**Arrêtée au 30 septembre 2010**

| Appellation | Ministère de tutelle | Nature juridique |
|---|---|---|
| Agence Nationale du Développement de l'Investissement | Investissement | EPA |
| Office National de Lutte contre La Drogue et la Toxicomanie | Justice | EPA |
| Agence Spatiale Algérienne | Télécommunication | EPCS |
| Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière | Investissement | EPIC |
| Office National de la Lutte contre la Contrebande | Justice | EPA |
| Agence Nationale du Cadastre | Finances | EPA |
| Office National de Métrologie Légale | Industrie | EPA |
| Agence pour la Promotion et la Rationalisation de l'Utilisation de l'Energie | Energie | EPIC |
| Commissariat à l'Energie Atomique | - | EPCS |
| Office National d'Enseignement et de Formation à Distance | Education | EPA |
| Agence Algérienne pour le Rayonnement Culturel | Culture | EPIC |

| | | |
|---|---|---|
| Office National de Gestion et d’Exploitation des Biens Culturels Protégés | Culture | EPIC |
| Office National des Droits d’Auteurs et des Droits Voisins | Culture | EPIC |
| Agence de Radionavigation Maritime | Communication | EPIC |
| Agence National de Valorisation des Résultats de la Recherche et du Développement Technologique | Enseignement supérieur | EPIC |
| Office Algérien Interprofessionnel des Céréales | Agriculture | EPIC |
| Office Algérien Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers | Agriculture | EPIC |
| Office National de Développement des Elevages Equins | Agriculture | EPIC |
| Agence National de Conservation de la Nature | Agriculture | EPA |
| Agence National de la Documentation de la Santé | Santé | EPIC |
| Agence Nationale du Sang | Santé | EPA |
| Agence Nationale pour le Développement de la Recherche en Santé | Santé | EPA |

| | | |
|---|---|---|
| Agence Nationale de l'Emploi | Emploi | EPGS |
| Agence de Développement Social | Solidarité | EPCS |
| ANSEJ | Emploi | EPCS |
| ANGEM | Emploi | EPCS |
| Agence National des Fréquences | Télécommunications | EPIC |
| Agence Nationale de Développement et de Promotion des Parcs Technologiques | Télécommunications | EPIC |
| Agence Nationale de Réalisation et de Gestion de la Mosquée d'Alger | Affaires religieuses | EPIC |
| Office National de Pèlerinage et de la OMRA | Affaires religieuses | EPIC |
| Agence de l'Amélioration et du Développement du Logement | Habitat | EPIC |
| Agence Nationale des Ressources Hydrauliques | Eau | EPA |
| Agence Nationale des Barrages et Transferts | Eau | EPIC |
| Office National de l'Irrigation et du Drainage | Eau | EPIC |
| Office National de l'Assainissement | Eau | EPIC |
| Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire | Aménagement du territoire et environnement | EPIC |
| Agence Nationale des Déchets | Aménagement du territoire et environnement | EPIC |

| | | |
|---|---|---|
| Agence Nationale des Sciences de la Terre | Aménagement du territoire et environnement | EPA |
| Agence Nationale des Changements Climatiques | Aménagement du territoire et environnement | EPA |
| Agence Nationale de Protection de l'Environnement | Aménagement du territoire et environnement | EPA |
| Agence de Promotion du Parc des Grands Vents | Aménagement du territoire et environnement | EPIC |
| Agence Nationale d'Activités de Loisir et de Jeunesse | Jeunesse | EPIC |
| Agence pour la Promotion du Commerce International | Commerce | EPIC |
| Agence Nationale de Promotion du Commerce Extérieur | Commerce | EPIC |
| Agence Nationale de l'Artisanat Traditionnel | Tourisme | EPIC |
| Agence Nationale du Développement du Tourisme | Tourisme | EPIC |
| Office National du Tourisme | Tourisme | EPIC |
| Agence Nationale du Développement de la PME | PME | EPA |
| Agence Nationale des Autoroutes | Travaux publics | EPIC |
| Agence Nationale d'Etudes et de Suivi de la Réalisation des Investissements Ferroviaires | Transport | EPIC |

| | | |
|---|---|---|
| L’Algérienne des Autoroutes | Travaux publics | EPIC |
| Agence de l’Informatique des Finances Publiques | Finances | EPIC |

# الفهرس

# فهرس الجداول و الرسوم البيانية

## 1/ الجداول البيانية:



## 2/ الرسوم البيانية: